

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E EMOLUMENTOS:
(IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS ISENÇÕES HETERÔNOMAS****SOCIAL URBAN LAND REGULARIZATION AND REAL STATE REGISTRY EMOLUMENTS:
(UN)CONSTITUTIONALITY OF HETERONOMOUS TAX EXEMPTIONS** <https://doi.org/10.63330/aurumpub.012-061>**Thiago Maciel de Paiva Costa**

Professor. Oficial de Registro de Imóveis.

Doutorando em Ciência Jurídica e Mestre em Direito

Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Universidade de Marília – UNIMAR

E-mail: thiagomaciel.registrador@gmail.com

RESUMO

O presente estudo analisa a constitucionalidade das isenções heterônomas de emolumentos previstas no procedimento de regularização fundiária urbana de interesse social. Pelo manejo do método dedutivo, fundamentado em revisão bibliográfica, e utilizando-se como paradigma de referência a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e o constructivismo lógico-semântico, expõe-se que os emolumentos são taxas estaduais remuneratórias de serviços públicos, que se submetem ao regramento do Sistema Tributário Nacional. Enuncia-se que o fenômeno da inconstitucionalidade tem aptidão para acarretar a invalidade de normas jurídicas. Conclui-se que a gratuidade de emolumentos decorrente da lei federal é uma espécie de isenção heterônoma inconstitucional de emolumentos e deve ter sua nulidade reconhecida por meio de decisão de autoridade comunicante legitimada pelo sistema jurídico.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana. Isenção heterônoma. Emolumentos. Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

This paper analyzes the constitutionality of heteronomous tax exemptions from real state registry fees provided by the law that instituted the urban land regularization of social interest procedure. By handling the deductive method, based on a bibliographic review, and using Niklas Luhmann's systems theory and logical-semantic constructivism as a reference paradigm, it is exposed that the emoluments are remunerative state fees for public services, which are subject to the rules of the National Tax System. It is explained that the phenomenon of unconstitutionality has the capacity to overcome legal norms, by upholding to those the quality of unlawfulness. It is concluded that the gratuity of real state registry emoluments resulting from federal law is a kind of unconstitutional heteronomous exemption of fees and must have its invalidity recognized by adjudication of an authority legitimated by the legal system.

Keywords: Urban land regularization. Heteronomous tax exemption. Real state registry emoluments. Unconstitutionality.



1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária urbana é um tema atual, que visa implementar, sobre diversos âmbitos, a função social das cidades. Um de seus aspectos possíveis de avaliação é aquele ligado à percepção jurídica do assunto. Mais especificamente, as questões relacionadas aos registrais realizados na implementação das medidas decorrentes desta atividade.

Os atos realizados no registro imobiliário são remunerados por meio de emolumentos e, para concretizar finalidades sociais, a Lei Federal nº 13.465/2017 instituiu isenções de emolumentos nos casos de Reurb-S. Este estudo analisa a (in)constitucionalidade destas medidas tributárias em relação ao paradigma jurídico em que está inserido o registro imobiliário brasileiro.

O trabalho aborda as questões jurídicas sob a percepção de que são comunicações integrantes de um subsistema social parcial. Desta maneira, os elementos do Direito serão analisados sob o enfoque de manifestações sociais que se amoldam aos parâmetros de cognoscibilidade estabelecidos, autopoieticamente, pelo sistema jurídico¹. É importante que estas comunicações sejam compreendidas também sob seus aspectos semióticos, nos planos da sintaxe, semântica e pragmática, de modo que a complementação teórica se dá por meio de elementos do construtivismo lógico-semântico. Para a concretização metodológica deste trabalho, utiliza-se do método dedutivo e de revisão bibliográfica.

A estrutura do trabalho é dividida em quatro itens. O primeiro deles aborda as nuances do ato jurídico de delegação, que confere ao registrador de imóveis a competência para praticar as condutas próprias da atividade pública, malgrado ela seja exercida em caráter privado.

O segundo tópico versa sobre os emolumentos que são devidos pela prática dos atos registrais, que servem de padrão monetário para a remuneração dos registradores. Estipula-se a natureza jurídica tributária destas rubricas financeiras e firmam-se os contornos da competência tributária para instituição destas taxas.

Ao terceiro segmento do trabalho é reservado o dever de tratar sobre a regularização fundiária urbana de interesse social e os aspectos relacionados às isenções tributárias, constantes da Lei Federal nº 13.465/2017. Expressam-se as isenções legalmente definidas pelo enunciado normativo federal como heterônomas e a ligação deste vetor com o instituto da competência tributária.

Por fim, o último item do trabalho trata do fenômeno da inconstitucionalidade, invalidade jurídica e da correlação destes fatos com as isenções heterônomas objeto de avaliação. Fincam-se as justificativas do porquê estas isenções de emolumentos violam parâmetros constitucionais e, assim, da codificação delas como comunicações ilícitas. Sem a pretensão de esgotar o assunto sob exame, o trabalho possui a intenção de incentivar os debates acerca da (in)constitucionalidade destas normas federais, observando o fenômeno sob a perspectiva do sistema de referência aqui utilizado.

¹ Cf. LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução: Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 40.



2 A DELEGAÇÃO PARA O SERVIÇO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

Os oficiais de registro/registradores desempenham a titularidade dos serviços de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (art. 1º, da Lei Federal nº 8.935/94). Estes agentes são dotados de fé-pública e exercem, com independência funcional, atividade indispensável à segurança jurídica nos atos de sua competência.

Para tratar desta matéria o *caput* do art. 236, da Constituição Federal (CF), estabelece que “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”. A partir do conjunto de signos utilizados na comunicação constitucional, a formatação básica da atividade expressa duas características elementares para a compreensão da função exercida pelos oficiais de registro de imóveis: a) são ofícios delegados pelo Poder Público; e, b) o delegatário desempenha estas atividades em cunho privado, sem descurar da natureza pública da atividade².

A enunciação constitucional, desta feita, prega que o serviço registral imobiliário será exercido no regime da delegação; bem assim, torna-se imprescindível assentar o significado desta rubrica jurídica específica, estabelecendo-se os elementos de identificação do ato jurídico que delega o exercício da atividade. Ou seja, a exata compreensão da delegação ao registrador de imóveis depende da prévia definição do conceito “delegação registral”.

A definição de um signo/palavra/conceito admite duas modalidades distintas: a conotativa e a denotativa. Aquela aborda o conjunto de elementos/características necessárias e suficientes para que um objeto seja identificado e relacionado com o signo definido (no caso, quais itens são imprescindíveis para que uma determinada comunicação seja compreendida como delegação de serviço registral); por sua vez, a denotativa aborda as classes e/ou subclasses de signos que compõem determinado conceito (quais são os “tipos” de delegação registral)³.

Nestes termos, definição conotativa da delegação registral deve conter todos os elementos – e nada além deles – indispensáveis para que alguma comunicação/enunciação seja devidamente relacionada a este signo linguístico. Se a definição empregada contiver mais elementos do que o necessário, estar-se-á indevidamente excluindo certas comunicações do alcance deste conceito jurídico; por outro lado, se a definição for insuficiente e alocar menos instrumentos que o necessário para a correta definição, então o conceito “delegação registral” será por demais alargado e, então, inundado por comunicações que não pertencem a este âmbito jurídico.

² RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 21.

³ VITA, Jonathan Barros. **Teoria geral do direito: direito internacional e direito tributário**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 115.

Uma das definições à delegação administrativa é aquela abordada por Meirelles e Burle Filho⁴, cujo escopo enunciativo indica que a descentralização do exercício de um serviço público pode ocorrer mediante outorga ou delegação. Aquela acontece quando o Estado cria uma entidade e a ela, através de lei formal, transmite, por tempo indeterminado, a titularidade e execução do serviço. Por sua vez, a delegação existe quando o Poder Público transfere, por contrato ou ato unilateral e durante prazo certo, apenas a execução do serviço ao delegado, para que ele o preste sob sua conta e risco.

Conquanto esta definição realizada por meio de distinção entre outorga e delegação – como formas de descentralização administrativa – seja tradicional, ela não é semanticamente adequada ao tipo de delegação estatal conferida ao registro imobiliário; além do mais, pode-se contestar acerca da (in)admissibilidade de ato jurídico que o Estado transfira a titularidade de um serviço público a outrem (seja pessoa pública ou privada), uma vez que foi a Constituição que lhe conferiu esta titularidade, sendo, portanto, irrenunciável⁵. Assim, a delegação, se entendida nos moldes expostos no parágrafo anterior, é incapaz de compreender os serviços notariais e de registros. Diante disto, outros fatores precisam ser levados em consideração para que haja uma correta definição do objeto apurado.

A delegação estatal que incide sobre o registro imobiliário apresenta diversas peculiaridades quando contrastada com os modos de delegação de serviços públicos abarcados pelo âmbito de definição acima transcrito. A disciplina constitucional da matéria outorga sinais de individualidade a esta comunicação jurídica, de modo estas delegações específicas não se confundem com as concessões e/ou permissões de serviços públicos. Os serviços notariais e de registro são titularizados pelo Estado, contudo há norma constitucional que impede que o Poder Público os exerça diretamente: deverá delegá-los a particulares, que os exercerão de forma privada e por prazo indeterminado⁶.

Assevera-se que a delegação registral não se confunde com as concessões ou permissões de serviços públicos previstas na Lei Federal nº 8.987/95. Enquanto nestas é possível que a atividade seja prestada por pessoa jurídica, a delegação de serviço notarial ou de registro oportuniza apenas a pessoas naturais o exercício destas funções⁷. Insta salientar que o ato que concede ou permite a prática de um serviço público material deve ser precedido de licitação; por sua vez, a delegação de serviço notarial ou de registro não se submete ao procedimento licitatório, contudo é necessário que o delegatário seja previamente aprovado em concurso público de provas e títulos antes de assumir este mister.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 438.

⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração pública, concessões e terceiro setor**. 3. ed. São Paulo: Método, 2015, p. 39-40.

⁶ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 66-67.

⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Método, 2014, p. 2-3.



A segunda característica essencial da atividade notarial e registral é que se delega aos titulares o exercício destas funções públicas em caráter privado. As incumbências dos registradores de imóveis detêm natureza de serviços públicos essenciais do Estado – que não se confundem com as atividades materiais relacionadas no art. 175 da Constituição –, pois os delegatários dotam de fé-pública os atos e negócios que ocorrem mediante intervenção destes agentes, imprimindo uma especial faceta da segurança jurídica nestes fatos⁸.

O delegatário exerce um múnus público, sob sua conta e risco e de maneira privada, com a finalidade de auxiliar o Estado na consecução de objetivos constitucionais ligados aos vetores axiológicos da segurança jurídica e celeridade⁹. Tendo em vista que prestam serviços ao Estado sem vínculo empregatício – eis que remunerados imediatamente pelos usuários do serviço por meio de emolumentos – os registradores são agentes públicos, classificados na modalidade particulares em colaboração com a Administração¹⁰, portanto, vinculam-se aos princípios/regras expostos no art. 37, *caput*, da Constituição.

Os elementos de definição conotativa da delegação registral são os seguintes: a) a delegação somente pode ser conferida à pessoa natural, que exercerá atividade de forma privada; b) a aprovação em concurso público de provas e títulos é condição imprescindível à investidura do sujeito na função de tabelião ou oficial de registro; e, c) a delegação é promovida por tempo indeterminado, extinguindo-se apenas nos casos legalmente previstos.

Firmadas as premissas iniciais desta singular delegação de serviço público, passa-se à análise de um dos seus elementos mais relevantes relacionados à forma privada: a remuneração do registrador pela prática de suas atividades. A abordagem será feita com base nos atos normativos constitucionais, legais e administrativos que regulamentam a matéria, além de manifestações judiciais e doutrinárias acerca dos emolumentos que subsidiam financeiramente o interesse privado na delegação registral.

3 OS EMOLUMENTOS COMO FORMA DE REMUNERAÇÃO DOS REGISTRADORES

A norma jurídica contida no texto do art. 236, § 2º, da Constituição Federal expressa que os registradores, pelos atos praticados, serão remunerados por meio de emolumentos. A Lei Federal nº 10.169/00 estabelece as normas gerais desta rubrica remuneratória. Como estes sujeitos exercem serviço público em caráter privado, por conta de delegação estatal, se encaixam no padrão de agentes econômicos e, ao mesmo tempo, de autoridades jurídicas comunicantes.

⁸ MOLINARO, Carlos Alberto; PANSIERI, Flávio; SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao artigo 236. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1.924-1931, p. 1.926-1.928.

⁹ CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 74-76.

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 750-751.

Tem-se, desta forma, um sujeito que presta serviço público delegado do Estado, porém o faz de maneira privada e, pela prática dos atos registrais pelo oficial ou seus prepostos, cobram-se emolumentos dos usuários da atividade. Diante estes fatores, a rubrica econômica “emolumentos” está situada numa posição que congrega aspectos do regime jurídico privado e também do panorama público. Todas estas peculiaridades acinzentam tanto a definição conotativa dos emolumentos quanto a sua alocação denotativa como um dos elementos de taxa, preço público, tarifa, contraprestação particular em sentido estrito etc.

Não obstante haja certa controvérsia doutrinária, enunciações judiciais do Supremo Tribunal Federal (STF)¹¹ – elementos de comunicação jurídica vertidas em linguagens normativas próprias¹², portanto – conferem aos emolumentos natureza jurídica tributária: são taxas estaduais de serviço público.

As taxas são definidas como espécies tributárias cuja hipótese de incidências consiste numa atuação estatal referível ao contribuinte que pode consistir: a) no exercício regular do poder de polícia; ou b) na prestação ao contribuinte, ou colocação à disposição deste, de serviço público específico e divisível. Nestes termos, não é uma atividade imediatamente do contribuinte que autoriza a cobrança de uma taxa, porém uma atuação estatal que, em razão de determina conduta pública, impõe ao contribuinte a obrigação tributária da taxa¹³.

O entendimento de que os emolumentos são dotados de natureza tributária decorre do caráter da compulsoriedade desta prestação. E por diversos aspectos este vetor pode ser percebido nos emolumentos. O registrador é compulsoriamente obrigado a prestar o serviço em todos os casos que lhe sejam apresentados e cumpram os requisitos legais, não lhe sendo permitido escusar-se do ato registral por fator distinto de regra jurídica que obste a prática da conduta. A compulsoriedade também é percebida na utilização do serviço, pois não é lícito que o usuário realize o registro de seu imóvel perante agente distinto daquele designado pelas regras de competência registral. O valor dos tributos e sua obrigatoriedade de pagamento é prevista em lei, de modo que não depende da voluntariedade dos sujeitos envolvidos na transação: o registrador não pode optar por deixar de cobrar pelo serviço, do mesmo modo que o usuário não pode escolher – ao seu mero talante – deixar de pagar a quantia devida.

No que tange aos demais fatores definitivos da rubrica tributária dos emolumentos, vê-se que se trata de uma prestação pecuniária, pois o contribuinte deve pagar o valor necessariamente dinheiro. A obrigação de pagar os emolumentos não deriva da prática de ato ilícito, porém da prestação do serviço e, por seu turno, a cobrança se dá por meio de um lançamento realizado pelo próprio registrador de imóveis. Por fim, são serviços específicos e divisíveis, uma vez que os seus usuários e atos praticados podem ser identificados e atribuídos a pessoas e situações específicas, de modo a se retratar um servido *uti singuli*.

¹¹ Medida Liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.378-5/ES.

¹² Cf. FLUSSER, Vilém. *Língua e realidade*. 2. ed. Coimbra: Annablume, 2004, p. 50-51.

¹³ AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 38.

Tendo em vista a natureza de taxa remuneratória de serviço público, pois preenchem todos os critérios de definição conotativa desta espécie tributária, os paradigmas jurídicos do Sistema Tributário Nacional são aplicáveis aos emolumentos. Destarte, regras formais e materiais da incidência tributária recaem sobre os valores pagos aos registradores imobiliários.

Para as finalidades deste trabalho, é importante que sejam avaliadas as questões de competência tributária para a instituição dos emolumentos; objetiva-se compreender qual ente federativo (ou quais entes federativos) detém esta parcela de atribuição para enunciar comunicações jurídicas sobre estas específicas taxas remuneratórias de serviços públicos.

3.1 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA PARA INSTITUIÇÃO DE EMOLUMENTOS

A competência tributária é a capacidade/aptidão de um ente federativo comunicar – na linguagem própria do Direito – os parâmetros das relações jurídicas de incidência sobre determinados tributos, estabelecendo licitamente a programação a ser utilizada para a codificação jurídica das futuras operações tributáveis. Assim, atribui-se ao agente competente a aptidão para enunciar padrões comunicativos hipotético-condicionais, qualificados por modais deônticos em relação de cunho tributário.

No desenho constitucional do Estado brasileiro, todos os entes federativos são dotados de parcela de competência tributária, seja ela atribuída de modo privativo, comum, residual etc., e nem sempre é tarefa simplória delinear especificamente no que consiste cada parcela de responsabilidade. Vale dizer, todos os entes são titulares de algum aspecto do poder de tributar e, além disso, certos tributos possuem suas características competenciais espalhadas por mais de um ente federativo.

Em relação aos emolumentos, além das normas gerais para enunciação de taxas, tem-se que ser observado também o suporte textual normativo contido no art. 236, § 2º, da Constituição Federal, pois constata-se que lei federal estabelecerá normas gerais para a fixação dos emolumentos. Por seu turno, o art. 1º, da Lei Federal nº 10.169/2000 (editada para cumprir o mandamento legislativo previsto no texto constitucional) dispõe que “Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei”.

Diante destes pontos, a competência tributária no que atine aos emolumentos é sujeita a uma divisão em relação ao conteúdo tratado: cabe à União a instituição de normas gerais, enquanto aos Estados-membros e ao Distrito Federal cabe a fixação das questões tributárias específicas. Assim, compete a normas federais estabelecer características genéricas e de larga amplitude semântica a estes tributos, para que as normas estaduais definam os vetores precisos da regra-matriz¹⁴ de incidência dos emolumentos.

¹⁴ Cf. CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. 7. ed. São Paulo: Noeses, 2018, p. 153 et. seq.



Uma vez que os emolumentos são devidos pela prática de atos notariais e registrais, passa-se à verificação dos atos registrais que servem de objeto de análise a este estudo: a regularização fundiária urbana de interesse social.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A divisão dos núcleos urbanos nos mais diversos municípios do Brasil faz com que se percebam duas realidades jurídicas, econômicas e sociais dentro da mesma cidade: a primeira delas é formada pelos parcelamentos regularizados, com registro imobiliário correto e com implementação das obras de equipamentos urbanísticos, normalmente localizada em áreas mais centrais, destinada aos membros das classes alta e média; por seu turno, esta realidade coexiste com a “cidade ilegal”, formada por assentamentos/ocupações/parcelamentos irregulares, localizadas nas porções periféricas ou favelas dos municípios e geralmente habitada pelas classes baixas da sociedade¹⁵. Esta dicotomia reflete realidades muito distintas que são percebidas – ao modo próprio de cada sistema – pela economia, direito, sociedade, educação, ciência etc.

Diante desta disfunção das cidades é que a regularização fundiária urbana (REURB) se mostra relevante como um instituto conectado com o direito fundamental à moradia, compreendido como a possibilidade e potestatividade de “fixação estabelecida pelos seres humanos em um determinado lugar, onde passam a desenvolver suas necessidades básicas com dignidade”¹⁶. Através de medidas sociais, econômicas, ambientais e jurídicas, são tomadas ações para adequar as ocupações irregulares consolidadas em núcleos urbanos aos preceitos jurídicos que moldam a organização e estruturação das cidades.

Para que um assento ou ocupação possa ser classificado como informal, irregular e/ou ilegal, basta que ostente, ao menos, uma das seguintes características:

[...] ocupação de terras públicas, comunais e privadas, seguida de autoconstrução (favelas, barriadas, villas miseria, villasemergencia, chabolas, tugurios), às vezes em bairros originalmente aprovados; subdivisão não autorizada de terras públicas, comunais ou privadas, seguida pela venda dos lotes individuais e de autoconstrução (barrios, loteos piratas, loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos); projetos habitacionais populares irregulares (conjuntos habitacionais), alguns dos quais gradualmente se tornaram extrajudiciais; urbanização e desenvolvimento de áreas definidas como rurais; subdivisão não autorizada de lotes previamente existentes juridicamente, destinados à construção de edifícios adicionais (casas-defrente-e-fundo); ocupação generalizada das margens dos rios, reservatórios de água, encostas de montanhas e outras áreas de proteção ambiental; e ocupação de espaços públicos como ruas, calçadas e viadutos¹⁷.

¹⁵ MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Revista de Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1.093-1.115, set./dez. 2019, p. 1.096-1.097.

¹⁶ FIGUEIREDO JR., Carlos Magno Alhakim. O direito à moradia e as ocupações. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 748-767, maio 2020, p. 751.

¹⁷ FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. Foco em políticas fundiárias. **Lincoln Institute of Land Policy**, Massachusetts, 2011, p. 10-11.



Intenta-se com a regularização fundiária urbana reforçar a “função social da cidade”, de modo que se promova a equitativa distribuição do usufruto dos espaços sociais e públicos, harmonizando-se o uso das cidades pelas pretensões e comportamentos dos habitantes, sem que a classe socioeconômica seja fator que obstaculize este gozo¹⁸. Isto é, procura-se integrar os assentos marginalizados ao núcleo da “cidade legal”¹⁹, com a implementação de obras de saneamento, arruamento, prestação de serviços públicos adequados e inserção organizada no plano de desenvolvimento do espaço urbano.

Atualmente o principal ato normativo a abordar a questão da regularização fundiária urbana é a Lei Federal nº 13.465/2017 que, a partir do seu Título II (que se inicia no artigo 9º), instituiu nacionalmente normas gerais e procedimentos aplicáveis à REURB. Salienta-se que a indigitada regularização abrange não somente medidas jurídicas: alastra-se também ao conjunto de soluções a serem adotadas para se resolverem problemas urbanísticos, ambientais sociais; procura-se, nos mais diversos âmbitos, a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes.

Esta enunciação normativa permitiu a construção de programas jurídicos específicos relacionados à regularização fundiária urbana, como, por exemplo, a definição de núcleos urbanos informais, a criação de um modo de aquisição originário de propriedade – outorga de título de legitimação fundiária –, a facilitação de procedimentos administrativos e registrais, a criação do direito real de laje etc.¹⁹. A partir deste marco normativo, pode-se definir a REURB como um processo, de caráter jurídico, que engloba outros âmbitos sistêmicos para que, a partir de novos programas do Direito, resolvam-se necessidades ambientais, socioeconômicas, registrais e urbanísticas das cidades e de seus ocupantes, notadamente àqueles alocados em assentamentos irregulares.

De acordo com o enunciado expressado pelo artigo 13, da Lei Federal nº 13.465/2017, a REURB compreende duas modalidades: a) Reurb de interesse social (Reurb-S), que é destinada aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda; e, b) Reurb de interesse específico (Reurb-E), dirigida aos núcleos urbanos informais que não se enquadrem como de interesse social. Além destas hipóteses, em seu artigo 69 tem-se a previsão de um outro procedimento, cuja doutrina chama de “Reurb inominada”, que se trata de um rito simplificado para a regularização de parcelamentos urbanos do

¹⁸ MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral na regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 359. ¹⁹ Cf. AMADEI, Vicente de Abreu. Inovações urbanísticas no Estatuto da Cidade. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 340.

¹⁹ NUNES, Marcus Antonius da Costa; FIGUEIREDO JR., Carlos Magno Alhakim. Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro da nova conquista, São Mateus – ES. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 887-916, maio 2018, p. 898.



solo ocorridos antes de 19/12/1979 (data de publicação da Lei Federal nº 6.766/79 – Lei de Parcelamento de Solo Urbano)²⁰.

No que concerne às duas modalidades básicas previstas na lei, tem-se que a diferença essencial é acerca da (in)capacidade econômica dos beneficiários imediatos do procedimento de regularização fundiária. Compete ao poder público responsável decidir acerca da qualificação do procedimento e, nesta toada, quem arcará com os eventuais custos decorrentes da necessária implantação de equipamentos urbanos e sociais no assentamento regularizado.

Diante das modalidades distintas de Reurb, nota-se que ela não abrange somente os estratos socioeconômicos mais baixos da população, porém também incide sobre pessoas que, mesmo detentoras de poderio econômico médio/alto, optaram por ocupar áreas irregulares e conseguirão ser beneficiárias do procedimento público de regularização²¹. Este fator demonstra a amplitude das medias que podem ser adotadas, ao mesmo tempo em que ressalta a inexistência de segregação jurídica de posições socioeconômicas bastante distintas que podem ser vivenciadas pelos beneficiários da Reurb-S e Reurb-E.

A regularização fundiária é relevante sob diversos aspectos públicos e privados, em subsistemas sociais bastante distintos: é importante ao Direito porque identifica de maneira mais adequada os titulares de direitos reais/pessoas sobre os imóveis das cidades; tem relevância política porque auxilia na percepção mais efetiva da ocupação das cidades e, destarte, na modulação de políticas públicas mais efetivas; detém uma enorme pertinência econômica porque insere mais bens no mercado formal imobiliário, tornando mais clara a titularidade e, assim, mais célere as operações econômicas de eficiente alocação de recursos sobre os imóveis urbanos²³.

Além destas perspectivas sistêmicas, a regularização fundiária é de grande expressão para o desenvolvimento de uma cidade sustentável. Tanto os processos que resultam na titulação jurídica dos ocupantes, quanto aqueles que a sucederão com a implantação de equipamentos urbanísticos e melhorias da qualidade de vida da população, são cruciais ao aspecto da sustentabilidade urbanística.

Uma das principais diferenças entre regularização fundiária urbana de interesse social e específico é acerca do pagamento (ou inexistência dele) dos emolumentos devidos pelos atos registrares que são realizados durante o procedimento. O subitem seguinte aborda estas isenções de emolumentos.

²⁰ CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana**. Salvador: Jupodivm, 2019, p. 187.

²¹ CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 da lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do rio de janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 177-218, jul./dez. 2017, p. 191. ²³ MALHEIROS, Rafael Taranto. A formalização da propriedade imobiliária e a oferta de crédito: a regularização fundiária urbana como vetor de desenvolvimento econômico. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 136-152, dez. 2018, p. 143 et seq.

4.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS

Tendo em vista que os emolumentos são espécies de tributos, ocorrendo um fato que se amolde à hipótese de incidência destas taxas, então deve o contribuinte pagar o valor tributário devido. A regra é que o fato gerador constitui o crédito tributário. Não obstante, a isenção é uma situação que acarreta a ineficácia técnico-sintática negativa²² da norma tributária, uma vez que não haverá pagamento do crédito tributário.

Sob esse prisma do não pagamento do crédito tributário é que o art. 13, § 1º, da Lei Federal nº 13.465/2017 confere isenções de emolumentos, pelos seguintes termos:

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S:

- I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;
- II - o registro da legitimação fundiária;
- III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;
- IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
- V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;
- VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;
- VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

Vê-se que a lei federal enunciou diversas situações em que, mesmo ocorrendo a prestação do serviço de registro imobiliário, não seriam devidos emolumentos. Isto é, ocasiões em que uma pessoa que exerce atividade pública em caráter privado, realizará o serviço e não será remunerado pela rubrica econômica específica que lhe era devida.

O poder de isentar é um corolário da competência tributária para instituir tributos: só pode prescindir do pagamento aquele mesmo agente comunicante que institui o pagamento. A isenção “atua sobre a regra-matriz de incidência tributária, investindo contra um ou mais critérios de sua estrutura, mutilando-os, parcialmente”²³. Com efeito, a incidência do tributo é obstada por outra norma jurídica e, neste teor, ambas são frutos de exercício de competência tributária, de modo que isenção incide para que a outra norma não possa incidir²⁴, qualificando-se como uma hipótese de não incidência legalmente estatuída²⁷.

²² Cf. VITA, Jonathan Barros. **Teoria geral do direito**, p. 126-127.

²³ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário**, p. 616.

²⁴ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2010, p. 277 ²⁷ BORGES, José Souto Maior. **Isenções tributárias**. 2. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980, p. 182.

Vale dizer, a isenção subtrai “parcela do campo de abrangência do critério do antecedente ou do consequente, podendo a regra de isenção suprimir a funcionalidade da regra matriz tributária”²⁵. Esta intervenção no âmbito de incidência *prima facie* de uma norma tributária ressalta, mais uma vez, que a isenção é uma das manifestações de competência tributária. Não obstante esta correlação, existem hipóteses de isenções autonômicas (quando editadas pelo mesmo ente que instituiu o tributo isentado) e heterônomas (quando a norma de isenção é enunciada por ente distinto daquele que instituiu o tributo)²⁶.

Existem, portanto, situações em que o mesmo ente que instituiu o tributo é aquele que trata acerca de eventuais isenções dele (que é a regra no ordenamento pátrio) e, também, ocasiões em que um ente institui o tributo e outra pessoa política impõe isenções (cuja excepcionalidade demanda regra jurídica específica neste sentido).

O regramento da REURB-S prevê que, nas situações delimitadas em lei federal, há causas de ineficácia técnico-sintática à cobrança de emolumentos. O passo seguinte do estudo é avaliar, sob o parâmetro da (in)constitucionalidade – a licitude/ilicitude destas regras jurídicas. Inicia-se pela compreensão do fenômeno da inconstitucionalidade.

5 O FENÔMENO DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE

O ordenamento jurídico é formado por uma série de comunicações jurídicas que se relacionam constantemente entre si. Ante a necessidade de coerência do sistema que demanda a lógica jurídica da (in)constitucionalidade, é preciso que ele se arranje por um conjunto de relações estabelecidas em conformidade com estruturas próprias de subordinação e coordenação²⁷. Bem assim, a Constituição Federal não deve ser avaliada individualmente: é imprescindível que toda construção sistêmico-jurídica dela seja percebida com base no (e em relação ao) sistema que ela deve se inserir.

O fenômeno da inconstitucionalidade é, portanto, necessariamente relativo. As comunicações vertidas em linguagem jurídica não são inconstitucionais em si mesmas: para que sejam codificadas desta maneira é indispensável a realização de um contraste entre elas e um parâmetro constitucional de programação jurídica²⁸. A percepção inicial da inconstitucionalidade é de “desconformidade entre – no mínimo – duas comunicações do ordenamento jurídico, em que ao menos uma delas ostenta caráter de pertencimento à Constituição”²⁹.

²⁵ CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário**, p. 616.

²⁶ CALIENDO, Paulo. **Curso de direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 205.

²⁷ FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

²⁸ Cf. LUHMANN, Niklas. **Introduction to systems theory**. Cambridge: Polity Press, 2013, p. 65-66.

²⁹ COSTA, Thiago Maciel de Paiva. **Sistema de precedentes e controle de constitucionalidade: a (in)constitucionalidade como parâmetro de vinculação da jurisdição**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2020, p. 70.

O termo “Constituição” pode ser definido a partir de uma série bem distinta de pontos de observação, não obstante, a compreensão moderna deste signo – relevante ao paradigma jurídico adotado neste estudo – depende “no plano estrutural, de amplos pressupostos e exige, no nível semântico, clareza conceitual, para que seja uma categoria apta a servir ao esclarecimento de problemas decisivos da sociedade mundial contemporânea”³⁰. Constituição é uma aquisição evolutiva da sociedade, pois viabiliza um “sistema jurídico à altura da complexidade e contingência típicas do mundo moderno”³¹. A inconstitucionalidade é uma das tecnologias constitucionais que busca a solução normativa e estrutural de problemas jurídicos e sociais.

Neste sentido moderno, a Constituição é vista também como um acoplamento estrutural³⁵ que relaciona a política ao Direito, entendida como o “mecanismo que possibilita a diferenciação entre política e direito no âmbito dos Estados”³², ainda que influencie mutuamente estes sistemas. Esta mútua influência ressalta um dos aspectos sociais do reconhecimento de uma inconstitucionalidade: as repercussões políticas, econômicas e sociais deste tipo de comunicação jurídica.

As normas constitucionais ostentam um caráter de comunicações com aptidão de moldar regras de coordenação e subordinação do sistema jurídico. Assim, pensa-se numa “superioridade hierárquica” da Constituição³³ sobre os demais elementos componentes do ordenamento, servindo como um fundamento de validade sintática e semântica de outras enunciações jurídicas³⁴.

Esta posição de destaque, em relação ao fenômeno do reconhecimento da inconstitucionalidade, deve ser percebida mormente sob um prisma formal, com a estipulação de procedimentos mais dificultosos de alteração de enunciados constitucionais³⁵; vale dizer, se fosse viável a reforma da Constituição pelo mesmo rito assinalado à legislação ordinária, seria praticamente impossível utilizá-la como parâmetro à validade de normas jurídicas³⁶. Já que dotada de supremacia, a Constituição se mostra como um vetor de condicionamento da pertinência do regular ingresso (com codificação de licitude) de um elemento ao ordenamento e, bem assim, à sua percepção pelo sistema jurídico.

³⁰ NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2018, p. 4.

³¹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O direito na sociedade complexa**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 125. ³⁵ Cf. LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução: Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 589-665.

³² NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**, p. 56.

³³ Cf. BARBI, Celso Agrícola. Evolução do controle de constitucionalidade das leis no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito – UFMG**, Belo Horizonte, n. 7, p. 45-63, 1967, p. 46.

³⁴ Cf. DE GIORGI, Raffaele. **Ciência do direito e legitimação**: crítica da epistemologia jurídica alemã de Kelsen a Luhmann. Tradução: Pedro Jumenez Cantisano. Curitiba: Juruá Editora, 2016, p. 232

³⁵ Cf. BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica de jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 23.

³⁶ Cf. JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. Tradução: Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 319-352.

Uma das formas de se compreender o fenômeno da inconstitucionalidade é como um “problema de relação intra-sistemática de normas pertencentes a um determinado ordenamento”³⁷, ou seja, ela é o resultado potencialmente negativo do exame de compatibilidade da norma ao ordenamento do sistema jurídico. Neste sentido, a Constituição acarreta um “nível reflexivo do código ‘lícito/ilícito’ no interior do sistema, o código ‘constitucional/inconstitucional’”³⁸.

Outra maneira de se compreender o fenômeno da inconstitucionalidade é como uma antinomia específica, que albergue ao menos, como um de seus vetores de análise, uma norma constitucional. Trata-se de uma relação de contradição/contrariedade³⁹ no interior de uma estrutura normativa do ordenamento: estar-se-á perante antinomia quando, para um mesmo antecedente fático, existirem previsões distintas e incompatíveis entre consequentes jurídicos – isto é, variações indevidas no modal deôntico utilizado.

Para o escopo deste trabalho, define-se o fenômeno da inconstitucionalidade como uma “relação de incompatibilidade entre um objeto jurídico e um parâmetro constitucional normativo”⁴⁰. Resta, neste momento, explicitar a compreensão que se tem acerca de parâmetro e objeto.

O elemento do “parâmetro constitucional” é constituído por todas as (re)construções normativas possíveis e legítimas fundamentadas em enunciados constitucionais⁴¹. Tendo em vista que as normas não “nascem prontas” – malgrado não surjam de um “grau zero”⁴² de interpretação – a formação do parâmetro é precedida de momentos de interpretação/aplicação dos enunciados constitucionais.

Conquanto os textos previstos na Constituição não sejam normas jurídicas⁴³, eles servem de suporte físico às normas que formarão o parâmetro para análise da (in)constitucionalidade. Ressalta-se que todos os textos que gozem de supremacia constitucional têm aptidão para serem utilizados como parâmetro, mesmo que não constem da redação formal do documento escrito chamado de Constituição, tais como as enunciações das emendas constitucionais não incorporadas ao texto principal da Carta Magna e os tratados internacionais que versem sobre direitos humanos aprovados pelo procedimento específico veiculado mediante o art. 5º, § 3º, da Constituição Federal.

O “objeto”, como elemento do fenômeno da inconstitucionalidade, é percebido qualquer comunicação vertida em linguagem do Direito⁴⁴. Bem assim, a inconstitucionalidade não se restringe aos

³⁷ NEVES, Marcelo. **Teoria da inconstitucionalidade das leis**. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 69.

³⁸ NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**, p. 59.

³⁹ Cf. CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário**, p. 84-89.

⁴⁰ COSTA, Thiago Maciel de Paiva. **Sistema de precedentes e controle de constitucionalidade**, p. 74.

⁴¹ GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 37.

⁴² Cf. STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 229.

⁴³ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 50.

⁴⁴ Cf. CARVALHO, Aurora Tomazini de. **Curso de teoria geral do direito: o constructivismo lógico-semântico**. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2019, p. 542.

atos normativos: basta que seja uma comunicação jurídica para que possa ser um objeto, permitindo-se que os mais diversos agentes comunicantes se insiram como sujeitos destes enunciados.

Expressa-se, desta maneira, que a inconstitucionalidade é notada pelo Direito como a inadequação de comunicações jurídicas às prescrições normativas de índole constitucional – que atuam como tecnologias de estruturas de coordenação e subordinação de normas jurídico sistêmicas. Observa-se a relação de (in)compatibilidade – procedimental e substancial – entre uma comunicação-objeto e o conjunto de normas constitucionais que formam o parâmetro da Constituição.

Diante da definição da inconstitucionalidade, é mister que se avalie a relação deste acontecimento do sistema jurídico com a consequência que deve incidir sobre as comunicações inquinadas pelo vício da inconstitucionalidade. O próximo subitem do trabalho versa sobre a proximidade entre invalidade e descumprimento normativo constitucional.

5.1 INCONSTITUCIONALIDADE E INVALIDADE

Kelsen⁴⁵ entende a validade como uma questão sintática: uma norma vale em relação a outra, lhe são hierarquicamente superiores; o fundamento de validade de uma norma é outra norma, não um fato. De acordo com esta concepção, a validade normativa nada mais é do que a relação de conformidade de uma norma ao ordenamento que deve(ria) albergá-la, como derivação última de uma norma fundamental⁴⁶.

Por outro lado, em uma concepção mais próxima à pragmática, pode-se perceber a norma como uma comunicação prolatada por uma autoridade emissora e recepcionada por um sujeito. Estar-se-á diante de norma válida quando esta for imunizada, sob um ponto de vista condicional e finalístico (formal e substancial), por outra norma jurídica. Esta segunda norma, em razão de seu conteúdo, impede a desconfirmação do cometimento da norma imunizada, conferindo – dentro de certos limites – uma competência para a expressão de signos e comunicações⁴⁷.

A validade é um signo que indica conformidade ao contexto jurídico diante das comunicações que lhe compõem. Por sua vez, a invalidade é a desconformidade sintática, semântica ou pragmática de uma comunicação às estruturas de subordinação e coordenação do sistema jurídico.

Entende-se que pertinência e validade são conceitos distintos⁴⁸: uma comunicação pode pertencer ao Direito e, ainda assim, ser invalidade pelo mesmo sistema jurídico. O ordenamento jurídico é uma

⁴⁵ Cf. Kelsen, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 161-165.

⁴⁶ Cf. Bobbio, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 10. ed. Brasília: UnB, 1999, p. 49.

⁴⁷ Ferraz Jr., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**, p. 192-196.

⁴⁸ Adotando posicionamento distinto, Yuri Silva defende que validade é um conceito que comporta simultaneamente pertinência e existência; de maneira que apenas a norma válida pertence ao sistema e somente a norma jurídica válida existe. Cf. Silva, Yuri de Oliveira Dantas. **Anulação e controle das normas jurídicas**: uma análise a partir da ação direta de

espécie máquina de posições/estados dinâmicos que tem a capacidade de, momentaneamente, tolerar a incorporação de normas irregulares até que a autoridade competente adote a conduta de extirpá-las do ordenamento⁵³. Assim, ainda que a comunicação pertença ao ordenamento, ela pode ser inválida em relação às estruturas do sistema; daí surge a dificuldade de individualizar o evento que declara e/ou constitui essa nulidade e também o momento em que a produção de efeitos deve ocorrer.

Quando aborda o estatuto inconstitucional, Kelsen⁴⁹ critica o uso do termo “lei inconstitucional” e também a constatação de que ela seria um ato jurídico nulo. O estatuto inválido não chega a ser um estatuto; uma norma “não-válida” é uma norma não existente (uma “não-entidade”) – e, assim, não existe motivo para se dizer que uma lei é inconstitucional. Para o autor, o manejo deste termo tem a função de afirmar que a Constituição tem aptidão para determinar um procedimento especial para esta anulação.

Compreende-se que, diferentemente do que defende Kelsen, que o sistema jurídico tem a competência de perceber descompassos entre os objetos e os parâmetros constitucionais. Destarte, a Constituição está apta a servir de fundamento imediato de validade dos atos legislativos e, mesmo que não ocorra a expulsão imediata do ato normativo do ordenamento, será instrumento e estrutura capaz de definir a compatibilidade deste às demais comunicações do Direito.

A comunicação objeto de avaliação de (in)constitucionalidade, pertence ao sistema, pois foi enunciada por comunicadores legitimados; contudo, a sua validade será verificada em contraste com os parâmetros constitucionais normativos. A inconstitucionalidade/invalidade⁵⁰ decorrerá do resultado negativo deste contraste; restam ser definidos os efeitos desta dissonância: se é caso de nulidade ou anulabilidade e, também, as repercussões no que refere ao critério de produção temporal de efeitos.

Não há unitariedade lógica nos ordenamentos jurídicos parciais da sociedade acerca dos efeitos decorrentes da inconstitucionalidade. Nos modelos baseados no paradigma americano difuso, a inconstitucionalidade tende a ser percebida como um caso de nulidade absoluta: o objeto já “nasce” inconstitucional e, em regra, impõe-se eficácia *ex tunc* aos efeitos do reconhecimento da inconstitucionalidade. De outra banda, nos ordenamentos cuja referência advém do modelo austríaco/concentrado, a comunicação que decreta a inconstitucionalidade tem uma proximidade ao conceito de anulabilidade e os efeitos são dotados de incidência prospectiva, de forma que a decisão que aponta esta invalidade ostenta natureza constitutiva (negativa), porque anula a norma – e não simplesmente decreta uma incompatibilidade jurídica previamente existente⁵¹.

inconstitucionalidade. 1. ed. Campo Grande: Contemplar, 2017, p. 104-108. ⁵³ NEVES, Marcelo. **Teoria da inconstitucionalidade das leis**, p. 40-41.

⁴⁹ Cf. KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**, p. 224-226.

⁵⁰ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**, p. 36.

⁵¹ Cf. CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999, p. 115-124.



O ordenamento brasileiro adotou aspectos relacionados aos dois modelos principais, de modo que não é possível assentar este ponto acerca da invalidade com uma simples correlação.

Para este estudo, compreende-se que o “ato inconstitucional é nulo de pleno direito”⁵² e, portanto, não deve produzir efeitos, sob pena de se legitimar violações às normas constitucionais⁵³: aplicar uma norma inconstitucional equivale a deixar de aplicar a Constituição.

Assenta-se, ademais, que a invalidade de uma comunicação jurídica não implica necessariamente em retroatividade da eficácia e/ou produção material/temporal de efeitos jurídicos, econômicos e sociais destes elementos comunicativos. A distinção que ocorre entre as duas espécies de invalidade (relativa e absoluta) é sobre a (in)capacidade de haver convalidação delas: o “tempo” de produção de efeitos (sociais, econômicos, políticos etc.) é questão meramente incidental, cuja percepção não integra os critérios construtivos da definição conotativa do conceito “invalidade absoluta”.

Malgrado em situações excepcionais a produção de efeitos não retroaja ao “tempo” do ingresso da comunicação no sistema jurídico, isto não implica na convalidação (nem mesmo temporária) do objeto do controle de constitucionalidade, pois há relevante distinção entre os planos de validade e eficácia. O objeto já surge inconstitucional e sem aceitar convalidação (trocando o seu código de ilícito para lícito); a comunicação jurídica que atesta a inconstitucionalidade dele atua apenas atestando um fato já existente, conquanto seja possível – em situações excepcionais – modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

Percebidas as questões referentes à inconstitucionalidade e à invalidade, é preciso que sejam analisados os pontos relacionados que cercam as isenções heterônomas de emolumentos por meio de lei federal. O tópico seguinte será responsável por avaliar o potencial descompasso das gratuidades previstas para o registro da Reurb-S com os parâmetros normativos constitucionais.

5.2 (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS ISENÇÕES PREVISTAS PARA OS ATOS REGISTRALIS DA REURB-S

Durante a vigência da Constituição Federal de 1967, havia previsão expressa acerca da admissão de isenções heterônomas decorrentes de norma federal: o art. 20, § 2º enunciava que a União, mediante lei complementar, poderia conceder isenções de impostos federais, estaduais e municipais. A Emenda Constitucional 1, de 1969, no seu art. 19, § 2º, manteve a redação contida na Constituição de 1967.

Não obstante a autorização existente nos regimes constitucionais anteriores, a Constituição de 1988 modificou o parâmetro normativo sobre estão. O ponto de partida para a investigação da (in)constitucionalidade das isenções heterônomas de emolumentos realizadas pela Reurb-S é o texto

⁵² BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**, p. 37.

⁵³ Cf. HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist**. Indianapolis: Liberty Fund, 2010, p. 403.



presente no art. 151, inciso III, da Constituição Federal, que dispõe que é vedado à União instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Desta feita, há um enunciado constitucional cujo sentido *prima facie* expressa-se como uma vedação às isenções heterônomas. Esta proibição se caracteriza como óbice constitucional ao poder de isentar. O conjunto textual da Constituição é elemento a ser, necessariamente, avaliado no caminho percorrido para (re)construção de sentido normativo⁵⁴, que findará no reconhecimento da (in)constitucionalidade das isenções heterônomas inseridas no ordenamento por meio da Lei Federal nº 13.465/2017.

Acima firmou-se que os emolumentos são taxas remuneratórias estaduais de serviços público. Também restou estabelecido que as hipóteses normativas de isenção mutilam a regramatriz de incidência de um tributo e, portanto, são exaltações da competência tributária. Estes dois ditames são tendentes à manifestação de que compete ao Estado-membro a instituição de isenções de emolumentos: o texto da Constituição Federal ratifica esta correlação entre ente tributante e capacidade de estipular isenções tributárias.

Além do texto do art. 151, inciso III, da Constituição Federal, para a avaliação das isenções heterônomas também é preciso conhecer a norma jurídica contida no art. 150, § 6º, do mesmo ato normativo, que tem a seguinte redação:

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Esta enunciação jurídica determina que a norma que conceda isenção tributária deve ser veiculada por lei específica e, ademais, que regule com exclusividade o assunto. Tem-se preceito específico quando há individualização de sujeito(s) ou delimitação de um subconjunto material de aplicação; por sua vez, a exclusividade se relaciona com o âmbito temático do ato normativo, que deve ser inserido no contexto tributário⁵⁵.

⁵⁴ Utiliza-se “construção de sentido” como a trajetória semioticamente caminhada para que se comunique e institua juridicamente o significado de um termo/expressão do Direito. Os quatro planos que compõem esta atividade cognitiva são: 1) exame dos signos presentes nos suportes textuais de comunicação do Direito; 2) recombinações semanticamente organizadas de significados iniciais destas enunciações; 3) estruturação de prescrições e/ou proposições na forma hipotético-condicional; e, 4) conformação das relações e irritações de subordinação e coordenação das estruturas comunicacionais envolvidas. Neste sentido, confira: CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário**, p. 194-197.

⁵⁵ FERRAZ JR., Tercio Sampaio. Remissão e anistia fiscais: sentido dos conceitos e forma constitucional de concessão. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 92, p. 67-73, 2003, p. 70.

Diante da concatenação destas duas limitações apresentadas ao poder de isentar, tem-se presente que as isenções tributárias devem ser enunciadas pelo mesmo ente que detém a competência para instituição do tributo e, além do mais, por meio de lei específica que congregue as características de especificidade e exclusividade. Nesta toada, as isenções sobre os emolumentos decorrentes de atos registrares devem decorrer de leis estaduais, que tenham por conteúdo os próprios emolumentos, indicando de forma precisa e imediata os atos jurídicos cujos contribuintes serão agraciados pela isenção.

Vale dizer, a União somente é autorizada a legislar sobre normas gerais no que concerne aos emolumentos. A regra contida no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, determina que as isenções são questões restritas ao campo normativo “específico”, cuja competência tributária é dos Estados-membros e Distrito Federal. Deste modo, as atribuições da legislação federal, no que concerne aos emolumentos, não abarcam os pontos relativos às isenções eventualmente incidentes.

No que tange especificamente às isenções previstas na Lei Federal nº 13.465/2017, relativas à regularização fundiária urbana de interesse social, de acordo com os vetores normativos de parâmetros constitucionais assentados, tem-se os seguintes conflitos sintáticos e semânticos que, para (re)construção definitiva do significado jurídico (sistema S4), precisam ser extirpados: a) as isenções previstas no art. 13, § 1º da referida lei fora estatuídas pela União, de modo que há uma isenção heterônoma em afronta à regra jurídica contida no art. 151, inciso III, da Constituição Federal; b) a lei que estabeleceu as isenções trata de procedimento de regularização fundiária e, deste modo, não se amolda ao parâmetro de exclusividade determinado pelo art. 150, § 6º, da Constituição Federal.

No campo das proposições jurídicas de caráter normativo, a lei que instituiu a isenção heterônoma dispõe que “não são devidos emolumentos pelos atos registrares correlacionados de Reurb-S”; por outro lado, as proposições constitucionais decorrentes dos enunciados constitucionais comunicam que “são inconstitucionais as isenções de emolumentos que não sejam decorrentes de lei estadual/distrital específica e que trate, com exclusividade, da matéria”.

Quando estes signos são vertidos em linguagem jurídica, cujas normas reclamam estrutura hipotético-condicional marcadas por funtores deontológicos⁵⁶, a proposição da isenção heterônoma dos emolumentos pode adotar a seguinte redação: “se ocorrer ato registral em procedimento de Reurb-S, então deve ser proibida a cobrança de emolumentos”. A norma se expressa mediante a conjunção de um antecedente fático (a realização de algum ato albergado pelo âmbito de abrangência da isenção registral) ligada por um vínculo de “dever ser” a um conseqüente normativo (o modal deontico de caráter proibitivo que obsta a cobrança de emolumentos).

⁵⁶ VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015, p. 45-46.



Tendo em vista que o consequente jurídico natural da inconstitucionalidade é a percepção de invalidade da comunicação (objeto) que contrasta com os parâmetros constitucionais, a manifestação estruturalmente organizada das normas constitucionais, no preciso caso dos emolumentos, pode ser vislumbrada como: “se um enunciado normativo federal impuser isenção de tributo estadual por meio de lei não específica e exclusiva, então deve ser obrigatório e reconhecimento da invalidade daquele enunciado”. A obrigatoriedade acerca do reconhecimento da inconstitucionalidade e, assim, da invalidade normativa decorre do fato de que aplicar uma norma inconstitucional implica em não aplicar a Constituição, portanto, acarretando violação desta.

Diante desta situação de isenções heterônomas de emolumentos, a harmonização das regras jurídicas, diante de postulados contraditórios, depende, da extinção de um deles. Uma vez que a inconstitucionalidade gera um código correlativo àquele do sistema jurídico: o

constitucional/inconstitucional, aquela norma que seja viciada de inconstitucionalidade deve ser reputada como uma comunicação ilícita, tendo em vista que a Constituição é um programa jurídico com aptidão para invalidar preceitos que lhe sejam contrários.

Bem assim, as isenções acerca da Reurb-S decorrentes da Lei Federal nº 13.465/2017, expressam-se como isenções heterônomas inconstitucionais, que devem ser reputadas inválidas pela autoridade competente para comunicar esta incompatibilidade constitucional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O registrador de imóveis é agente privado que exerce serviço público que lhe é delegado pelo Estado, após regular aprovação em concurso público, por meio de um ato jurídico com feições próprias. Pelos atos que exerce nesta condição, o delegatário é remunerado por meio de emolumentos, devidos em razão da prática dos atos próprios.

Os emolumentos são contraprestações pagas pelos usuários do serviço público que, pelas características que ostentam, são dotadas da natureza tributária de taxas remuneratórias estaduais de serviços públicos. Diante desta natureza e, em decorrência de preceito constitucional, a competência tributária para a instituição dos emolumentos é dos Estados-membros e do Distrito Federal, conquanto caiba à União a estipulação de regras gerais para a regulamentação destas taxas.

A regularização fundiária é um procedimento que, por meio de condutas de cunho jurídico, ambiental, econômico etc. busca com que as áreas desamparadas do ambiente urbano sejam acopladas ao âmbito da “cidade legal”. Entre as formas de se concretizar esse conjunto de ações, tem-se a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) que, em seu âmbito normativo, trouxe uma série de isenções de emolumentos.



A Reurb-S foi instituída por meio da Lei Federal nº 13.465/2017, de modo que as gratuidades por ela albergadas configuram-se como isenções heterônomas de emolumentos. Ademais, a estrutura da enunciação jurídica depõe contra o regramento constitucional de obrigatoriedade da especificidade e exclusividade das leis que introduzem isenções tributárias no ordenamento jurídico.

O descompasso existente entre as proposições jurídicas de isenções heterônomas de emolumentos, decorrentes da Reurb-S, e as normas constitucionais que regulamentam as isenções tributárias demonstram a existência de inconstitucionalidade no teor destas comunicações da legislação federal.

A inconstitucionalidade como um fato jurídico é questão antecedente na estrutura da norma (hipotético-condicional), cujo conseqüente é a comunicação que reconhece a invalidade da regra que contrasta com a Constituição, por meio de manifestação que deve ser enunciada pela autoridade legitimada pelo sistema a fazê-lo, para que sejam aplicados os corolários de nulidade.

As isenções heterônomas de emolumentos dos atos registraes da regularização fundiária urbana de interesse social, enunciadas no art. 13, § 1º, da Lei Federal nº 13.465/2017, são inconstitucionais e devem ter sua invalidade reconhecida por meio de decisão da autoridade comunicante sistemicamente legitimada, aplicando os efeitos da invalidade, por conta da codificação ilícita.



REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. Inovações urbanísticas no Estatuto da Cidade. *In*: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BARBI, Celso Agrícola. Evolução do controle de constitucionalidade das leis no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito – UFMG**, Belo Horizonte, n. 7, p. 45-63, 1967. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/941>. Acesso em: 12 set. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica de jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 10. ed. Brasília: UnB, 1999.

BORGES, José Souto Maior. **Isenções tributárias**. 2. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 set. 2021

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 set. 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67emc69.htm. Acesso em: 12 set. 2021.

_____. **Lei Federal 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 12 set. 2021.

_____. **Lei Federal nº 10.169, 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm. Acesso em: 12 set. 2021.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 12 set. 2021.



_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.378-5-MC/ES**. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Governador do Estado do Espírito Santo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. Celso de Mello, 03 de novembro de 1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013>. Acesso em 12 set. 2021.

CALIENDO, Paulo. **Curso de direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O direito na sociedade complexa**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. **Curso de teoria geral do direito: o constructivismo lógico-semântico**. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2019.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. 7. ed. São Paulo: Noeses, 2018.

CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 da lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do rio de janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 177-218, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32061/22979>. Acesso em: 12 set. 2021.

COSTA, Thiago Maciel de Paiva. **Sistema de precedentes e controle de constitucionalidade: a (in)constitucionalidade como parâmetro de vinculação da jurisdição**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2020.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana**. Salvador: Jupodivm, 2019.

DE GIORGI, Raffaele. **Ciência do direito e legitimação: crítica da epistemologia jurídica alemã de Kelsen a Luhmann**. Tradução: Pedro Jimenez Cantisano. Curitiba: Juruá Editora, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 750-751.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. Foco em políticas fundiárias. **Lincoln Institute of Land Policy**, Massachusetts, 2011. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentosinformais-full_1.pdf. Acesso em 12 set. 2021.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

_____. Remissão e anistia fiscais: sentido dos conceitos e forma constitucional de concessão. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 92, p. 67-73, 2003.



FIGUEIREDO JR., Carlos Magno Alhakim. O direito à moradia e as ocupações. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 748-767, maio 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39579>. Acesso em: 12 set. 2021.

FLUSSER, Vilém. **Língua e realidade**. 2. ed. Coimbra: Annablume, 2004.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes**: a interpretação/aplicação do direito e os princípios. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist**. Indianapolis: Liberty Fund, 2010.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. Tradução: Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Método, 2014.

LUHMANN, Niklas. **Introduction to systems theory**. Cambridge: Polity Press, 2013.

_____. **O direito da sociedade**. Tradução: Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MALHEIROS, Rafael Taranto. A formalização da propriedade imobiliária e a oferta de crédito: a regularização fundiária urbana como vetor de desenvolvimento econômico. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 136-152, dez. 2018. Disponível em: <https://revistapgbcbcb.gov.br/index.php/revista/article/view/956/25>. Acesso em 12 set. 2021.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Revista de Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1.093-1.115, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441/452>. Acesso em: 12 set. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral na regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOLINARO, Carlos Alberto; PANSIERI, Flávio; SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao artigo 236. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

NEVES, Marcelo. **Teoria da inconstitucionalidade das leis**. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

NUNES, Marcus Antonius da Costa; FIGUEIREDO JR., Carlos Magno Alhakim. Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro da nova conquista, São Mateus – ES. **Revista de Direito da Cidade**, Rio



de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 887-916, maio 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31769/24081>. Acesso em: 12 set. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração pública, concessões e terceiro setor**. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. São Paulo: Atlas, 2014.

SILVA, Yuri de Oliveira Dantas. **Anulação e controle das normas jurídicas**: uma análise a partir da ação direta de inconstitucionalidade. 1. ed. Campo Grande: Contemplar, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015.

VITA, Jonathan Barros. **Teoria geral do direito**: direito internacional e direito tributário. São Paulo: Quartier Latin, 2011.