

Questões tributárias controvertidas do Programa Minha Casa Minha Vida

Daniel Barbosa Lima Faria Corrêa de Souza
Advogado da CAIXA no Rio Grande do Sul
Pós-graduado em Direito Notarial e Registral
pela Anhanguera-Uniderp
Pós-graduado em Direito Tributário pela UNP
Pós-graduado em Direito Constitucional pela UNP

RESUMO

O Programa Minha Casa Minha Vida trouxe instrumentos capazes de propiciar o direito à moradia, a todos importante. Para tanto, ocorreram isenções e reduções tributárias de taxas estaduais, ocasionando grande controvérsia a respeito da constitucionalidade desses dispositivos, notadamente em razão do princípio da vedação da isenção heterônoma. Tais argumentos são rebatidos em razão do princípio fundamental do direito à moradia, bem como da possibilidade de a União editar normas gerais em matéria de emolumentos (artigo 236, § 2º, da CRFB) e da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania (artigo 5º, LXXVII, da CRFB).

Palavras-chave: Tributário. Constitucional. Programa Minha Casa Minha Vida. Isenções e reduções tributárias.

ABSTRACT

The program Minha Casa Minha Vida has brought instruments that are capable of providing the right to housing for everyone involved. For that purpose, tributary exemptions and reductions of state fees were made, causing great controversy on the constitutionality of these devices, clearly due the principle of prohibited heteronomous exemption. Such arguments are refuted by the fundamental principle of the right to housing, as well as by the possibility of the Union can edit general rules of charges (article 236, § 2º, of CRFB) and also by the free-of-charge acts that make the citizenship exercise possible (article 5, LXXVII, CRFB).

Keywords: Tributary. Constitucional. Program My House My Life. Tax exemptions and reductions.

Introdução

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (1ª LMCMV – Lei Minha Casa Minha Vida), alterada pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011 (2ª LMCMV), trouxe relevantes implicações tributárias, bem como significativo avanço social.

Discute-se deveras a constitucionalidade de dispositivos que reduzem ou isentam tributos estaduais no âmbito do programa.

Passa-se à análise do tema.

1 Dos princípios

Todo estudo deve se iniciar pelos princípios, os quais são a viga mestra de qualquer disciplina (SOUZA, 2012a). Irrefragavelmente, os princípios constitucionais devem ser ponderados. Campos (2004) argui que os direitos fundamentais não são absolutos nem ilimitados, ocorrendo, em muitas hipóteses, colisões ou contradições entre direitos. Schwarzer (2008, p. 97) propõe: “Os princípios são pontos básicos, que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio direito, indicando seu próprio alicerce”. Alexy (*apud* SAPUCAIA, 2011) refere serem mandamentos, isto é, “normas que ordenam que algo seja cumprido na maior medida possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas existentes”.

Por conseguinte, os princípios devem ser ponderados. No caso, no decorrer do artigo, analisa-se a colisão entre o princípio do acesso à moradia e o da vedação à isenção heterônoma.

2 Do Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) “tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais)”, compreendendo os seguintes subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e Programa Nacional de Habitação Rural – PNRH (Lei nº 11.977/2009, forte no artigo 1º, com a redação dada pela Lei nº 12.424/2011). Na glosa de Finotti (2012):

Em verdade, havia muita dificuldade para se desenvolver produtos imobiliários que satisfizessem a capacidade de financiamento dos cidadãos e das famílias de baixa renda.

Diante deste desafio de estruturação de políticas habitacionais, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei 11.977/2009, criado para requalificar imóveis urbanos, construir unidades habitacionais e produzir ou reformar imóveis rurais.

Maciel (2012, p. 75, grifos da autora) aduz que a Política Nacional de Habitação, criada em 2005, contempla duas ações: “**ações corretivas** de regularização fundiária, urbanização e inserção social dos assentamentos precários e **ações preventivas**, voltadas para a ampliação e universalização do acesso à terra urbanizada e a novas unidades habitacionais adequadas”. Ademais, refere, no contexto dessa política, o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida, adotando o modelo de subsídio público à capacidade de pagamento da população de baixa renda.

Silveira (2009) comenta:

A Lei nº 11.977, de 09 de julho de 2.009, traçou um ousado arcabouço jurídico para o enfrentamento do gravíssimo problema da habitação popular em nosso país. Além criar [sic] mecanismos para a regularização fundiária de áreas urbanas, instituir subsídios estatais, facilidades em financiamentos imobiliários e [sic] tocou em ponto nevrálgico, quase sempre esquecido em iniciativas semelhantes – as excessivas taxas cartorárias.

Com base no primado do acesso à moradia, foi criado o PMCMV, trazendo vários instrumentos capazes de propiciar o direito à moradia a todos.

3 Da isenção heterônoma e do artigo 236, § 2º, da Constituição

Discute-se a constitucionalidade de alguns dispositivos das leis do programa, especialmente aqueles que reduzem ou isentam tributos de competência de outros entes da Federação, notadamente tributos estaduais, o que poderia configurar, em tese, a isenção heterônoma.

Como regra geral (SOUZA, 2009), lei federal que atribua isenção de tributo estadual, distrital ou municipal fora dos limites estabelecidos pela Constituição Federal padece de inconstitucionalidade, porquanto constitui a denominada ISENÇÃO HETERÔNOMA, vedada pelo artigo 151, inciso III, da Constituição Federal, o qual estabelece ser vedado à União estabelecer isenções de tributos de competência estadual, distrital ou municipal.¹

¹ “Art. 151. É vedado à União: [...]

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.”

O sistema tributário brasileiro veda a isenção heterônoma, a qual pode ser conceituada, segundo Machado (2007, p. 257), como a isenção concedida “por lei de pessoa jurídica diversa daquela que é titular da competência para instituir e cobrar o tributo a que se refere”, diferenciando-se da **isenção autônoma**, que é a instituída pela própria pessoa jurídica titular da competência.

Andreazza (2012) assevera: “[...] não raro o Congresso Nacional, sob o pretexto de viabilizar o acesso aos serviços notariais e registrais de populações economicamente desfavorecidas ou para fomentar a circulação econômica, estabelece isenções ou reduções nos emolumentos devidos aos tabeliães e registradores”.

A autora faz forte crítica aos instrumentos tributários do PMCMV, anotando:

Todavia, o viés social do Programa não pode ignorar a matriz constitucional dos serviços notariais e de registro, atualmente exercidos por particulares mediante delegação de uma função pública nos termos do art. 236 da Constituição.

A remuneração destinada à subsistência destes agentes públicos, que na verdade são particulares em colaboração com o Estado, é decorrente de emolumentos, que, seguindo as diretrizes nacionais da Lei 10.167/2000, são fixados pelos Estados.

Outrossim, assevera que, por serem os emolumentos taxas estaduais, somente poderiam ser isentados ou renunciados por lei estadual.

Não obstante, pode-se afastar a configuração da vedação da isenção heterônoma com a incidência do artigo 236, § 2º, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. [...]

§ 2º - Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

Nesse diapasão, o artigo mencionado autoriza a União a editar normas gerais para fixação de emolumentos dos serviços notariais e de registro. Dessa feita, os aspectos do PMCMV que tratam de emolumentos recebem guarida no artigo 236, § 2º, da Constituição. Nessa alheta, Silveira (2009) sustenta:

Mas não é só. De conformidade com aquilo que dispõe o § 2º, do artigo 236 da Constituição Federal, é da competência da União o estabelecimento de normas gerais relativas à fixação dos emolumentos cartorários.

Está claro que as disposições dos artigos 42 e 43 da Lei Federal nº 11977/2009 cuidaram de estabelecer normas gerais para a cobrança de emolumentos pelas serventias extrajudiciais, em todo [sic] país. O caráter de generalidade da norma não viola a cláusula federativa da Constituição da República ou invade o campo da competência tributária exclusiva do Estado.

Outro dispositivo mitigando o princípio da vedação da isenção heterônoma é a previsão do artigo 184, § 5º da CF, que determina que são isentas² de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Portanto, compreende-se, a despeito de entendimentos contrários, que a legislação tributária do Programa Minha Casa Minha Vida não viola o princípio da vedação da isenção heterônoma, porquanto o artigo 236, § 2º, da Constituição da República autoriza a União a editar normas gerais em relação aos emolumentos dos serviços notariais e de registro.

4 Do direito fundamental à moradia

Indubitavelmente, existe previsão constitucional assegurando o direito fundamental à moradia, no artigo 6º, *caput*, da Constituição da República³, o qual foi incorporado ao corpo constitucional pelo advento da Emenda Constitucional nº 26 de 2000. No escólio de Gonçalves (2013):

O direito à moradia digna foi reconhecido e implantado como pressuposto para a dignidade da pessoa humana, desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e foi recepcionado e propagado na Constituição Federal de 1988, por advento da Emenda Constitucional nº 26/00, em seu artigo 6º, *caput*. [...]

Como já mencionado, com a ratificação dos tratados e convenções, o Brasil reconhece o direito à moradia digna como um direito fundamental de toda a [sic] pessoa humana, para que a mesma viva com um mínimo de dignidade, adotando responsabilidades frente à comunidade internacional para proteger e tornar realidade esse direito.

² A Constituição da República utiliza impropriamente o termo isenção, quando o adequado seria falar em imunidade.

³ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)”

Dessa maneira, mesmo que se entenda inaplicável, *in casu*, o artigo 236, § 2º, da Constituição Federal, ainda assim o direito fundamental à moradia, no cotejo da questão em foco, suplanta a vedação à isenção heterônoma. Veja-se.

Rangel e Silva (2009) afirmam que o direito à moradia é um dever constitucional que visa assegurar a dignidade da pessoa humana. Para a efetivação do direito à moradia, é imperioso que o Estado realize políticas públicas, adotando programas e esforços políticos (GONÇALVES, 2013).

Maciel (2012) obtempera que o PMCMV propicia o atendimento às diretrizes constitucionais da função social do desenvolvimento urbano, bem como permite aos cidadãos figurarem como protagonistas na ocupação dos espaços urbanos.

É com base no primado do direito à moradia que o PMCMV foi criado, trazendo vários instrumentos capazes de propiciar moradia a todos, entre eles, algumas isenções ou reduções tributárias. E pouco adianta facilitar o acesso à moradia se não for garantido o cumprimento das obrigações acessórias tributárias relativas à propriedade, notadamente de registro/averbação.

Na linha do direito fundamental à moradia, pode-se trazer à baila o incipiente direito fundamental à felicidade. Não há negar que o direito à moradia busca, de certa feita, contribuir para a concretização do direito à felicidade. Para Pinheiro (2012):

Sendo conceito individual, é dever do Estado, com a evolução das gerações de Direito, garantir o mínimo essencial para que o homem possa buscar a sua felicidade, por meio da concretização dos Direitos Sociais.

Inegavelmente, a despeito das considerações a respeito da isenção heterônoma, em razão do princípio fundamental à moradia, tais dispositivos foram recepcionados pela Constituição Federal. De nada adianta garantir o acesso à propriedade sem permitir a formalização desta (registro/averbação). Como visto, os princípios devem ser ponderados. No caso, o princípio do acesso à moradia deve ser aplicado, afastando-se a vedação à isenção heterônoma.

5 Da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania

Além do princípio fundamental à moradia, importa gizar o disposto no artigo 5º, inciso LXXVII, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), o qual dispõe serem gratuitos, “na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania”. Reza o disposi-

tivo: “são gratuitas as ações de ‘*habeas-corpus*’ e ‘*habeas-data*’, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania”.

Em caso semelhante (ADI 1.800), em que se discutia a constitucionalidade de lei federal que estabelecia a gratuidade dos primeiros registros de nascimento e de óbito para todos, independentemente da condição econômica (artigo 1º, inciso VI, da Lei nº 9.265/1996, incluído pela Lei nº 9.534/1997), o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou a constitucionalidade do dispositivo legal, com fulcro no artigo 5º, inciso LXXVII, da CRFB.

Conquanto a lei tenha aumentado o alcance do inciso LXXVI do artigo 5º, da CRFB (“são gratuitos para os reconhecidamente **pobres**, na forma da lei: a) o registro civil de nascimento; b) a certidão de óbito”), com base no subsequente aludido inciso LXXVII foi reconhecida a constitucionalidade da legislação federal que estendeu a gratuidade da taxa estadual para todos (independentemente de ser pobre ou não), porquanto a lei federal propiciou a gratuidade a atos necessários ao exercício da cidadania.

Assim restou ementada a decisão:

Constitucional. Atividade notarial. Natureza. Lei 9.534/1997. Registros públicos. Atos relacionados ao exercício da cidadania. Gratuidade. Princípio da proporcionalidade. Violação não observada. Precedentes. Improcedência da ação. A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público. Não ofende o princípio da proporcionalidade lei que isenta os ‘reconhecidos pobres’ do pagamento dos emolumentos devidos pela expedição de registro civil de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva. Precedentes. Ação julgada improcedente (BRASIL, 2007).

No corpo do voto, o ministro relator dissertou e fundamentadamente reconheceu a incidência do art. 5º, LXXVII, da CRFB na situação vertente:

Com efeito, o nascimento e a morte constituem fatos naturais que afetam igualmente ricos e pobres, mas as suas consequências econômicas e sociais distribuem-se desigualmente. O diploma legal imputado busca igualá-los nesses dois momentos cruciais da vida, de maneira a permitir que todos, independentemente de sua situação patrimonial, nesse particular, possam exercer os direitos de cidadania, exatamente nos termos do que dispõe o art. 5º, LXXVII, da Constituição da República.

Nesse mesmo sentido, pode-se lembrar a Lei Federal nº 1.060/50, que estabeleceu a gratuidade de justiça (com isenção de taxas estaduais nos litígios perante a Justiça Estadual) aos desamparados e, mesmo assim, não se verificaram discussões a respeito de sua constitucionalidade (SILVEIRA, 2009).

Por conseguinte, são gratuitos os atos necessários ao exercício da cidadania, e tal mandamento constitucional dá amparo aos dispositivos do PMCMV que estabelecem reduções ou isenções tributárias. Não se pode descuidar que as gratuidades do PMCMV são instituídas com o desiderato de permitir o amplo exercício da cidadania.

6 Do artigo 290-A da LRP

Um dos dispositivos mais polêmicos da novel legislação é o artigo 290-A da LRP (Lei de Registros Públicos – Lei nº 6.015/1973), o qual foi incluído pela Lei nº 11.481/2007 e alterado pela 2ª LMCMV.⁴

A norma estabelece a gratuidade no primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar, a gratuidade da primeira averbação de construção residencial de até 70 m² de edificação em áreas urbanas objeto de regularização fundiária de interesse social e a gratuidade do registro do título de legitimação de posse e de sua conversão em propriedade.

6.1 Da gratuidade do primeiro registro real em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social

O primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em

⁴ “Art. 290-A. Devem ser realizados independentemente do recolhimento de custas e emolumentos:

I - o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar;

II - a primeira averbação de construção residencial de até 70 m² (setenta metros quadrados) de edificação em áreas urbanas objeto de regularização fundiária de interesse social;

III - o registro de título de legitimação de posse, concedido pelo poder público, de que trata o art. 59 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e de sua conversão em propriedade.

§ 1º O registro e a averbação de que tratam os incisos I, II e III do caput deste artigo independem da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários.”

áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar será realizado independentemente do recolhimento de custas e emolumentos, consoante estabelece o inciso I do referido artigo 290-A da LRP.

A regularização fundiária de interesse social vem conceituada no artigo 46 da Lei nº 11.977/2009 (1ª LMCMV):

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dessa forma, o primeiro registro real em favor do beneficiário de regularização fundiária de interesse social será contemplado com a isenção das taxas cartorárias. Tal dispositivo permite a benesse tanto para as áreas urbanas quanto para as rurais.

É indubitável que, além de assegurar o acesso à propriedade, importa permitir a formalização desta através da averbação da construção, garantindo a regularização formal do imóvel.

6.2 Da gratuidade da primeira averbação de construção em áreas urbanas objeto de regularização fundiária de interesse social

Na linha de permissão da concretização do direito fundamental à moradia, a lei permite para as áreas urbanas envolvidas na regularização fundiária de interesse social a gratuidade da primeira averbação de construção residencial de até 70m², forte no inciso II do artigo 290-A da LRP.

Nesse ponto, o legislador não concedeu a isenção tributária aos proprietários de imóvel rural, nem aos proprietários urbanos de construções que excedam o limite aludido.

Da mesma forma que no inciso anterior, o legislador quis facilitar a formalização da construção realizada em imóvel urbano.

6.3 Da gratuidade do registro da legitimação de posse e de sua conversão em propriedade

É gratuito o registro de título de legitimação de posse, concedido pelo poder público, forte no citado artigo 290-A, III, da LRP. A **legitimação de posse** é importante instrumento trazido pela 1ª LMCMV, estando prevista no artigo 47, IV, e podendo ser conceitu-

ada como o “ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse”.

Ademais, o legislador, no mesmo dispositivo, também concedeu a gratuidade para o registro da conversão em propriedade da legitimação de posse.

Por seu turno, o artigo 59 da Lei nº 11.977/2009 declara que a legitimação de posse registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia.⁵

6.4 Da dispensa de prova para o registro

O parágrafo primeiro do citado artigo 290-A trata da dispensa de prova para o registro. Não se trata de isenção ou imunidade, apenas a desnecessidade de apresentação de quitação para fins de regularização da propriedade.

Dessa forma, não se exige para o registro a prova da quitação; a Fazenda interessada deverá se utilizar dos meios necessários para fins de cobrança, sejam administrativos, sejam judiciais, pela execução fiscal ou pelo protesto da CDA (SOUZA, 2012b). Nesse mesmo diapasão, está o disposto no artigo 47 da Lei 8.212/1991.⁶

Trata-se de mais um instrumento importante para facilitar a regularização formal da propriedade.

⁵ “Art. 59. A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 1º A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que: (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

III - (revogado).

§ 2º A legitimação de posse também será concedida ao coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, devidamente cadastrado pelo poder público, desde que exerça seu direito de propriedade em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)”

⁶ “Art. 47. É exigida Certidão Negativa de Débito-CND, fornecida pelo órgão competente, nos seguintes casos: (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 28.4.95). [...]

§ 6º **Independente de prova de inexistência de débito:** [...]

e) **averbação da construção civil localizada em área objeto de regularização fundiária de interesse social**, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)”

7 Do artigo 237-A da LRP – atos únicos

Outra polêmica inovação é o artigo 237-A da LRP, incluído pela Lei nº 11.977/2009 (1ª LMCMV) e alterado pela Lei nº 12.424/2011 (2ª LMCMV).⁷

Para as hipóteses de parcelamento e incorporação previstas na *caput* do artigo 237-A da LRP, as averbações e registros serão considerados atos únicos, isto é, só poderá ser cobrado um ato de registro, desimportando a quantidade de unidades autônomas envolvidas ou de atos intermediários. Reza o *caput* do referido artigo que, entre o registro do parcelamento do solo ou da incorporação imobiliária e a emissão da carta de habite-se, as averbações e registros serão realizados na matrícula de origem do imóvel e em cada uma das matrículas das unidades autônomas abertas.

A norma foi questionada no Supremo Tribunal Federal, através do Mandado de Segurança 30710, o qual não foi conhecido, por falta das condições da ação (BRASIL, 2012).

O mandado fora impetrado pelo oficial titular de Cartório de Registro de Imóveis do Distrito Federal contra ato do presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do corregedor do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). O autor da ação questionava a impossibilidade de cobrança por cada um dos atos praticados pelo cartório, refutando o dispositivo legal que assevera que todos os registros e averbações relativos ao empreendimento nas condições estabelecidas no *caput* do artigo 237-A serão considerados ato único, desimportando a quantidade de unidades autônomas (BRASIL, 2011).

O oficial de Registro impugnava a decisão da Corregedoria do TJDFT, que não somente considerava válido o dispositivo em testilha,

⁷ “Art. 237-A. Após o registro do parcelamento do solo ou da incorporação imobiliária, até a emissão da carta de habite-se, as averbações e registros relativos à pessoa do incorporador ou referentes a direitos reais de garantias, cessões ou demais negócios jurídicos que envolvam o empreendimento serão realizados na matrícula de origem do imóvel e em cada uma das matrículas das unidades autônomas eventualmente abertas. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

§ 1º Para efeito de cobrança de custas e emolumentos, as averbações e os registros relativos ao mesmo ato jurídico ou negócio jurídico e realizados com base no *caput* serão considerados como ato de registro único, não importando a quantidade de unidades autônomas envolvidas ou de atos intermediários existentes. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 2º Nos registros decorrentes de processo de parcelamento do solo ou de incorporação imobiliária, o registrador deverá observar o prazo máximo de 15 (quinze) dias para o fornecimento do número do registro ao interessado ou a indicação das pendências a serem satisfeitas para sua efetivação. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

§ 3º O registro da instituição de condomínio ou da especificação do empreendimento constituirá ato único para fins de cobrança de custas e emolumentos. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)”

como também estendia sua aplicação para parcelamentos e incorporações imobiliárias fora do âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Dessa feita, pode-se concluir que a Corregedoria do TJDFT considera válido o dispositivo em apreço.

A norma em comento almeja facilitar o registro dos parcelamentos do solo que, como cediços, tradicionalmente, não eram registrados em nome do adquirente. Isso dificulta a regularização da propriedade, privando o proprietário dos direitos de domínio e prejudicando, inclusive, a cobrança de IPTU.

8 Dos artigos 42 e 43 da 1ª LMCMV

Outrossim, além das hipóteses de gratuidade mencionadas, há situações de redução de emolumentos previstas nos artigos 42 e 43 da 1ª LMCMV.

O artigo 42⁸ traz a redução de emolumentos para abertura de matrícula e de outros atos registrais de construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV.

O artigo 43 prevê a redução de emolumentos da escritura pública para o registro da alienação do imóvel e demais atos no âmbito do PMCMV.⁹

⁸ “Art. 42. Os emolumentos devidos pelos atos de abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, averbação da carta de ‘habite-se’ e demais atos referentes à construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV serão reduzidos em: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)”

I - 75% (setenta e cinco por cento) para os empreendimentos do FAR e do FDS; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - 50% (cinquenta por cento) para os atos relacionados aos demais empreendimentos do PMCMV. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

III - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 1º A redução prevista no inciso I será também aplicada aos emolumentos devidos pelo registro da transferência de propriedade do imóvel para o FAR e o FDS. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 2º No ato do registro de incorporação, o interessado deve declarar que o seu empreendimento está enquadrado no PMCMV para obter a redução dos emolumentos previstos no caput. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 3º O desenquadramento do PMCMV de uma ou mais unidades habitacionais de empreendimento que tenha obtido a redução das custas na forma do § 2º implica a complementação do pagamento dos emolumentos relativos a essas unidades. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)”

⁹ “Art. 43. Os emolumentos referentes a escritura pública, quando esta for exigida, ao registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais e aos demais atos relativos ao imóvel residencial adquirido ou financiado no âmbito do PMCMV serão reduzidos em: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - 75% (setenta e cinco por cento) para os imóveis residenciais adquiridos do FAR e do FDS; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - 50% (cinquenta por cento) para os imóveis residenciais dos demais empreendimentos do PMCMV. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)”

Em síntese, a redução para matrícula e escritura pública será de 75% para empreendimentos do FAR¹⁰ e do FDS¹¹ e de 50% para os demais empreendimentos do PMCMV.

É ônus do interessado, quando do registro da incorporação, declarar que seu empreendimento está enquadrado no PMCMV para garantir a redução de emolumentos.

O descumprimento do disposto nos referidos artigos importará as sanções do artigo 44 da 1ª LMCMV¹², podendo também haver, dada a natureza tributária dos emolumentos, a incidência do artigo 316, § 1º, do Código Penal.¹³

¹⁰ O FAR é o Fundo de Arrendamento Residencial, previsto na Lei n.º 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a qual cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Destacamos os seguintes dispositivos:

“Art. 1º Fica instituído o Programa de Arrendamento Residencial para atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. (Redação dada pela Lei n.º 11.474, de 2007)

§ 1º A gestão do Programa cabe ao Ministério das Cidades e sua operacionalização à Caixa Econômica Federal - CEF. (Redação dada pela Lei n.º 10.859, de 2004) [...] Art. 6º Considera-se arrendamento residencial a operação realizada no âmbito do Programa instituído nesta Lei, que tenha por objeto o arrendamento com opção de compra de bens imóveis adquiridos para esse fim específico.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se arrendatária a pessoa física que, atendidos os requisitos estabelecidos pelo Ministério das Cidades, seja habilitada pela CEF ao arrendamento. (Redação dada pela Lei n.º 10.859, de 2004)”.
¹¹ FDS é o Fundo de Desenvolvimento Social, regido pela Lei n.º 8.677, de 13 de julho de 1993. Conforme dispõe o artigo 2º:

“Art. 2º O FDS destina-se ao financiamento de projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular, sendo permitido o financiamento nas áreas de saneamento e infra-estrutura, desde que vinculadas aos programas de habitação, bem como equipamentos comunitários.

Parágrafo único. O FDS tem por finalidade o financiamento de projetos de iniciativa de pessoas físicas e de empresas ou entidades do setor privado, vedada a concessão de financiamentos a projetos de órgãos da administração direta, autárquica ou fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios ou entidades sob seu controle direto ou indireto.”

¹² “Art. 44. Os cartórios que não cumprirem o disposto nos arts. 42 e 43 ficarão sujeitos à multa no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), bem como a outras sanções previstas na Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994.”

³ **“Concussão**
 Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida:
 Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa.

Excesso de exação
 § 1º - Se o funcionário exige tributo ou contribuição social que sabe ou deveria saber indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza: (Redação dada pela Lei n.º 8.137, de 27.12.1990)

No sentido da constitucionalidade dos artigos 42 e 43 da Lei nº 11.977/2009, tem-se o entendimento do jurista Silveira (2009), o qual conclui:

Portanto, é forçoso concluir que a União pode e deve elaborar normas gerais para disciplinar a cobrança de emolumentos de atividades notariais ou registras e que inexistente qualquer eiva de inconstitucionalidade nos artigos 42 e 43 da Lei nº 11977/09, que concedeu isenção ou redução no valor de emolumentos para os contribuintes nela mencionados

Por conseguinte, são constitucionais tais artigos.

9 Outros dispositivos tributário-financeiros

A 1ª LMCMV, em seu artigo 2ª, I, também traz a possibilidade de subvenção econômica da UNIÃO ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional.

O artigo 3º, § 1º, II, da 1ª LMCMV traz a recomendação de implementação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social. Não se trata de mandamento obrigatório, apenas de uma recomendação aos entes federativos. Dessa forma, podem os referidos entes, dentro de suas respectivas competências tributárias, instituir reduções ou isenções tributárias que afetem construções destinadas à habitação de interesse social. Considerando a necessidade de responsabilidade fiscal dos entes, o dispositivo legal é uma autorização legal para instituição de medidas de desoneração tributária, sem que haja configuração de renúncia fiscal.

O artigo 3º, § 1º, III, da 1ª LMCMV traz a lembrança da necessidade de implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade. Aqui, tem-se a recomendação para que os Municípios utilizem os instrumentos existentes no Estatuto das Cidades, *verbi gratia*, o IPTU progressivo nas áreas urbanas ociosas.

No concernente ao artigo 6ºB, § 3º, da 1ª LMCMV, tem-se a autorização legal para que Estados, Distrito Federal e Municípios

Pena - reclusão, de três a oito anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 8.137, de 27.12.1990)

§ 2º - Se o funcionário desvia, em proveito próprio ou de outrem, o que recebeu indevidamente para recolher aos cofres públicos:

Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa."

também prestem subvenções econômicas ou benefícios fiscais no âmbito do PMCMV.

Também se destaca a não incidência de imposto de renda na fonte sobre os rendimentos auferidos pela carteira do FGHab, forte no artigo 23 da 1ª LMCMV.¹⁴

O artigo 72 da 1ª LMCMV estabelece a obrigatoriedade de notificação do titular do domínio pleno ou útil, bem como do promitente vendedor ou fiduciário, em ações envolvendo IPTU ou cobrança de cotas condominiais.¹⁵

Conclusão

Do estudo, infere-se ter o Programa Minha Casa Minha Vida carreado ao ordenamento jurídico alterações na legislação tributária. Nesse concernente, o direito tributário está sendo usado como instrumento de política habitacional e social. O próprio Estatuto das Cidades já foi utilizado nesse íterim, com o IPTU progressivo no tempo.

A despeito de considerações em sentido contrário, entendem-se constitucionais as isenções e reduções tributárias instituídas pelas leis do PMCMV, tendo em vista que são instituídas para assegurar o direito fundamental à moradia, bem como por receberem guarda no artigo 236, § 2º, da CRFB.

Outrossim, a Constituição estabelece a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania (artigo 5º, inciso LXXVII). Não se pode descurar que as gratuidades do PMCMV são instituídas com o desiderato de permitir o amplo exercício da cidadania.

É com base no primado do direito à moradia que o PMCMV foi criado, trazendo vários instrumentos capazes de propiciar moradia a todos, entre eles, algumas isenções ou reduções tributárias. E pouco adianta permitir o acesso à moradia se não for facilitado o cumprimento das obrigações acessórias tributárias relativas à propriedade e à formalização desta (registro/averbação). Ademais, os princí-

¹⁴ “Art. 23. Os rendimentos auferidos pela carteira do FGHab não se sujeitam à incidência de imposto de renda na fonte, devendo integrar a base de cálculo dos impostos e contribuições devidos pela pessoa jurídica, na forma da legislação vigente, quando houver o resgate de cotas, total ou parcial, ou na dissolução do Fundo.”

¹⁵ “Art. 72. Nas ações judiciais de cobrança ou execução de cotas de condomínio, de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana ou de outras obrigações vinculadas ou decorrentes da posse do imóvel urbano, nas quais o responsável pelo pagamento seja o possuidor investido nos respectivos direitos aquisitivos, assim como o usufrutuário ou outros titulares de direito real de uso, posse ou fruição, será notificado o titular do domínio pleno ou útil, inclusive o promitente vendedor ou fiduciário.”

pios devem ser ponderados. No caso, o princípio do acesso à moradia deve ser aplicado, afastando-se a vedação heterônoma.

Dessarte, são constitucionais os instrumentos tributários do Programa Minha Casa Minha Vida.

Referências

ANDREAZZA, Gabriela Lucena. Usucapião administrativa: reflexos no registro de imóveis. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3387, 9 out. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22767>>. Acesso em: 1 jul. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1800/DF. Requerente: Associação dos Notários e Registradores do Brasil. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator para o Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 11 jun. 2007. Data da publicação: 28 set. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1699175>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 30710 / DF, decisão monocrática. Impetrante: Manoel Aristides Sobrinho. Impetrados: Presidente do Conselho Nacional de Justiça e Corregedor do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Ministro Relator: Celso de Mello. Brasília, 6 ago. 2012. Data da publicação: 08 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4103919>>. Acesso em: 02 jul. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Notícias STF. Mandado de Segurança nº 30710 /DF. Data da publicação: 11

jul. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=183981&caixaBusca=N>>. Acesso em: 02 jul. 2013.

CAMPOS, Helena Nunes. Princípio da proporcionalidade: a ponderação dos direitos fundamentais. **Cadernos de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 23-32, 2004. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Pos_Graduacao/Mestrado/Direito_Politico_e_Economico/Cadernos_Direito/Volume_4/02.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2013.

FINOTTI, Gabriel Schievano. Anotações sobre a Lei nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida) e a inconstitucionalidade do artigo 35-A. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3213, 18 abr. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21545>>. Acesso em: 1 jul. 2013.

GONÇALVES, Fabiana Rodrigues. Direitos sociais: direito à moradia. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 110, mar. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12892&revista_caderno=9>. Acesso em: jul 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MACIEL, Bruna de Oliveira. Habilitação de Interesse Social e Regularização Fundiária: possibilidades e convergências dentro do atual marco institucional brasileiro. **Revista de Direito da ADVOCEF**, Porto Alegre, v. 1, n. 16, p. 69-89, 2012.

PINHEIRO, Raphael Fernando. A positivação da felicidade como direito fundamental: o Projeto de Emenda Constitucional n. 19/10. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11701>. Acesso em: ago 2013.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. O Direito Fundamental à moradia como mínimo existencial e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 57-78, jul.-dez. 2009.

SAPUCAIA, Rafael Vieira Figueiredo. O modelo de regras e princípios em Robert Alexy. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10552>. Acesso em: 1 jul. 2013.

SCHWARZER, Márcia Rosália. **Curso de Direito Notarial e Registral: Da origem à Responsabilidade Civil, Penal e Trabalhista**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2008.

SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. O Regime diferenciado de custas na Lei nº 11977/09 – Programa Minha Casa – Minha Vida – Uma alternativa de tutela de interesses coletivos. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 71, dez. 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7015>. Acesso em: 01 jul. 2013.

SOUZA, Daniel Barbosa Lima Faria Corrêa de. Da imunidade das instituições de educação e de assistência social. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, 18 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.25468>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

SOUZA, Daniel Barbosa Lima Faria Corrêa de. Importância dos princípios no assento registrário de nascimentos e óbitos. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, 09 abr. 2012a. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=.36386>>. Acesso em: 18 abr. 2013.

SOUZA, Daniel Barbosa Lima Faria Corrêa de. Protesto Extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, 26 mar. 2012b. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?colunas&colunista=10085_Daniel_Souza&ver=1197>. Acesso em: 09 ago. 2013.