

EMOLUMENTOS DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA PARAÍBA: ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS CUSTOS DE FORMALIZAÇÃO SOBRE A REGULARIDADE FUNDIÁRIA

REAL ESTATE REGISTRY FEES IN PARAÍBA: ANALYSIS OF THE IMPACTS OF FORMALIZATION COSTS ON LAND TENURE REGULARITY

Danilo Bessa Santos¹

André Ricardo Fonseca da Silva²

Hércia Macedo de Carvalho Diniz e Silva³

101

RESUMO

O presente artigo analisa os impactos dos emolumentos cartorários sobre a regularização fundiária no estado da Paraíba, partindo da premissa de que tais valores possuem natureza tributária de taxa remuneratória de serviço público, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (ADI 1.378-MC/ES). Em contexto de vulnerabilidade social onde 47,4% da população estadual vive abaixo da linha da pobreza e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,653 (IBGE, 2023), investiga-se a tensão entre o dever fundamental de pagar tributos e os limites constitucionais da tributação, especialmente os princípios da capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF/88). O objetivo central consiste em demonstrar como os custos de formalização da propriedade imobiliária, embora legitimamente instituídos, podem tornar-se desproporcionais à capacidade econômica dos contribuintes, criando barreiras ao acesso à regularização fundiária e comprometendo a efetivação dos direitos constitucionais à propriedade (art. 5º, XXII e XXIII, CF/88) e à moradia digna (art. 6º, CF/88). A metodologia adotada caracteriza-se como pesquisa aplicada, de natureza qualitativa, com procedimentos descritivos, analíticos e comparativos, baseando-se em revisão bibliográfica da doutrina sobre deveres fundamentais tributários e seus limites, análise documental da Lei Estadual nº 5.672/92, do Código de Normas da Corregedoria Geral de Justiça da Paraíba e de dados estatísticos de órgãos oficiais. A problemática central que orienta a investigação questiona: em que medida os emolumentos cobrados pelos cartórios de registro de imóveis na Paraíba impactam negativamente a regularização fundiária? Conclui-se que os emolumentos cobrados impactam na regularização fundiária com custos desproporcionais à realidade econômica da Paraíba.

Palavras-chaves: Emolumentos Cartorários. Dever Fundamental Tributário. Regularização Fundiária. Capacidade Contributiva. Limites Constitucionais da Tributação.

ABSTRACT

The present article analyzes the impacts of notarial and registration fees on land regularization in the state of Paraíba, based on the premise that such amounts have the tax nature of a public service

1 Mestrando em Direito, pela faculdade Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ; Pós-Graduado em Direito Civil e Processo Civil; Pós-Graduado em Direito Imobiliário Extrajudicial; Bacharel em Direito; Técnico em Transações Imobiliárias. Atuou como Tabelião Substituto Registrador do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Rondonópolis/MT. Atualmente é Advogado e Presidente da Comissão de Direito Notarial e Registral da OAB Paraíba. E-mail: danilobessaadvocacia@gmail.com

2 Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana; Mestre em Direito; Especialista em Direito municipal; Bacharel em Direito; Bacharel em Teologia; Licenciado em História; Licenciado em Letras-Português; Professor Permanente do Mestrado em Direito da UNIPÊ; Professor Adjunto da Graduação em Direito da UNIPÊ; Professor das Graduações em Teologia e Direito da FICV. Atua como Assessor Jurídico da Corregedoria-Geral de Justiça; pesquisador sobre Bolsa Família; Pobreza; Quilombolas; Terra e Desenvolvimento; Teologia e Direitos Humanos; Desenvolvimento Sustentável. E-mail: Professor.andrefonseca@gmail.com.

3 Pós-Doutorado em Linguística (PROLING-UFPB); Doutorado em Filosofia (PUC-Rio); Doutorado em Linguística (PROLING-UFPB); Doutorado em Educação (PPGE-UFPB); Mestrado em Filosofia (PPGFI- UFPB); Letras (PPGL-UFPB); Graduação em Filosofia (UFPB); Letras (UFPB) e Ciências das Religiões (UFPB); Professora Concursada de Língua Portuguesa e Filosofia do Governo do Estado da Paraíba; Com especialidade em Direitos Humanos e pesquisa metodológica; Professora da Graduação em Direito e Professora Titular Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD-UNIPÊ), do Centro Universitário de João Pessoa. E-mail: helciamacedo@gmail.com.

remuneration fee, according to consolidated case law of the Federal Supreme Court (ADI 1.378-MC/ES). In a context of social vulnerability where 47.4% of the state population lives below the poverty line and the Municipal Human Development Index (MHDI) is 0.653 (IBGE, 2023), the tension between the fundamental duty to pay taxes and the constitutional limits of taxation is investigated, especially the principles of ability to pay (art. 145, §1, CF/88). The central objective consists of demonstrating how the costs of formalizing real property, although legitimately established, may become disproportionate to the economic capacity of taxpayers, creating barriers to accessing land regularization and compromising the fulfillment of the constitutional rights to property (art. 5, XXII and XXIII, CF/88) and to adequate housing (art. 6, CF/88). The methodology adopted is characterized as applied research, qualitative in nature, with descriptive, analytical, and comparative procedures, based on a literature review of doctrine on fundamental tax duties and their limits, documentary analysis of State Law nº 5.672/92, of the Code of Norms of the General Justice Department of Paraíba, and statistical data from official agencies. The central issue that guides the investigation asks: to what extent do the fees charged by real estate registry offices in Paraíba negatively affect land regularization? It is concluded that the fees charged impact land regularization with costs disproportionate to the economic reality of Paraíba.

Keywords: Notarial and Registration Fees. Fundamental Tax Duty. Land Regularization. Ability to Pay. Constitutional Limits of Taxation.

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária no Brasil constitui desafio histórico que transcende aspectos meramente formais do direito de propriedade, entrelaçando-se com questões fundamentais de cidadania, desenvolvimento socioeconômico e justiça social. Nesse contexto, a regularização da propriedade imobiliária emerge como pressupostos essencial para o exercício de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, notadamente os direitos constitucionais à propriedade (art. 5º, XXII e XXIII, CF/88) e à moradia digna (art. 6º, CF/88).

Na Paraíba, esse quadro assume contornos particularmente preocupantes. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam que 47,4% da população estadual vive abaixo da linha da pobreza, enquanto o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,653 posiciona o estado entre os de menor desenvolvimento relativo do país. Estima-se que aproximadamente 50% dos imóveis paraibanos permanecem com algum tipo de irregularidade registral, configurando o que DE SOTO (2001) denomina "capital morto" bens que, embora possuam valor econômico potencial, não podem ser utilizados como ativos produtivos por ausência de titularidade formal.

Entre os múltiplos fatores que obstaculizam a regularização fundiária no estado, os custos de formalização emergem como barreira significativa.

Os emolumentos cartorários, valores cobrados pelos registros de imóveis pela prestação de seus serviços, representam parcela substancial desses custos. Análise da legislação paraibana (Lei Estadual nº 5.672/92 e Código de Normas da

Corregedoria Geral de Justiça) demonstra que tais valores são umas das cargas mais elevadas do país em termos comparativos.

A questão assume relevância constitucional quando confrontada com a doutrina do dever fundamental de pagar tributos. O Supremo Tribunal Federal, em jurisprudência pacífica, reconhece que os emolumentos cartorários possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos. Dessa forma, sujeitam-se integralmente ao regime constitucional tributário, incluindo suas limitações e princípios estruturantes.

A partir da teoria desenvolvida por NABAIS (1998), especialmente em sua obra seminal "O Dever Fundamental de Pagar Impostos", e das contribuições de BUFFON (2009) sobre a relação entre tributação e dignidade humana, emerge tensão dialética fundamental: de um lado, o legítimo dever de contribuir para o financiamento dos serviços públicos delegados; de outro, os limites constitucionais que protegem o contribuinte contra exações desproporcionais.

Como adverte NABAIS (2005 p. 33-34), o dever fundamental de pagar tributos não é ilimitado, devendo ser exercido "de acordo com a lei" e observar rigorosos balizamentos constitucionais. Entre esses limites destacam-se o princípio da capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF/88), que exige adequação da carga tributária à real possibilidade econômica do contribuinte; e o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), fundamento da República que condiciona toda atividade estatal, inclusive a tributária.

Quando os emolumentos, embora formalmente legais, tornam-se economicamente inacessíveis para parcela significativa da população, surge questionamento sobre sua compatibilidade com esses postulados constitucionais.

A problemática transcende a esfera individual dos proprietários ou possuidores, projetando-se sobre dimensões coletivas de grande relevância. Do ponto de vista socioeconômico, a informalidade fundiária impede que o patrimônio imobiliário seja transformado em ativo econômico produtivo. Proprietários sem título formal não conseguem oferecer seus imóveis como garantia para obtenção de crédito, ficam impedidos de realizar melhorias estruturais significativas e enfrentam dificuldades para transmissão sucessória regular de seus bens. Essa situação compromete o desenvolvimento local, reduz a circulação de riqueza e perpetua situações de pobreza, criando círculo vicioso onde a ausência de recursos impede a regularização, que por sua vez impede a geração de recursos.

Diante desse cenário complexo, o presente artigo propõe-se a investigar a seguinte problemática central: em que medida os emolumentos cobrados pelos cartórios de registro de imóveis na Paraíba, à luz do dever fundamental de pagar tributos e dos limites constitucionais da tributação, impactam a regularização fundiária?

A hipótese que orienta esta investigação é a de que os emolumentos cartorários no estado da Paraíba, quando desproporcionais à capacidade contributiva da população, violam os princípios constitucionais da capacidade contributiva, criando barreira concreta ao acesso à regularização fundiária. Essa situação, por sua vez, perpetua a informalidade, transforma patrimônio imobiliário em "capital morto", e compromete o desenvolvimento socioeconômico regional, configurando desequilíbrio sistêmico que demanda intervenção normativa.

A justificativa deste estudo ancora-se em múltiplas dimensões. Do ponto de vista social, aborda questão que afeta diretamente milhares de famílias paraibanas, cuja dignidade e cidadania encontram-se comprometidas pela impossibilidade de acessar a titularidade formal de suas moradias. Sob a ótica jurídica, contribui para aplicação concreta de princípios constitucionais tributários a situação específica, frequentemente negligenciada pela doutrina especializada, que tende a concentrar-se nos impostos em detrimento das taxas.

Na perspectiva econômica, evidencia custos sistêmicos da informalidade e propõe caminhos para destravar potencial de desenvolvimento regional. Finalmente, a originalidade manifesta-se na abordagem específica do estado da Paraíba, na conexão inédita entre emolumentos cartorários, regularização fundiária, e na aplicação da teoria dos deveres fundamentais a essa problemática concreta.

Quanto à metodologia, esta pesquisa caracteriza-se como aplicada, de natureza exploratória, descritiva e analítica. Quanto à abordagem, adota-se método qualitativo, com elementos quantitativos na análise de dados comparativos. Os procedimentos metodológicos compreendem: pesquisa bibliográfica aprofundada, contemplando doutrinas sobre direitos e deveres fundamentais, limites da tributação, e regularização fundiária; pesquisa documental, envolvendo análise da Lei Estadual nº 5.672/92, do Código de Normas da Corregedoria Geral de Justiça da Paraíba, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre emolumentos; estudo de caso focado especificamente na realidade paraibana; método comparativo, cotejando a

legislação e a prática do estado da Paraíba com outros entes federativos; e análise crítica dos dados secundários coletados, à luz do referencial teórico adotado.

O presente artigo está estruturado em cinco seções: a primeira corresponde à introdução; a segunda examina o dever fundamental de pagar tributos e seus limites constitucionais, à luz da teoria dos deveres fundamentais, compreendendo ainda a natureza jurídica dos emolumentos cartorários; a terceira analisa a natureza jurídica dos emolumentos e os valores praticados na Paraíba em perspectiva comparada; a quarta discute os impactos desses custos sobre a regularização fundiária; e, por fim, apresentam-se as considerações finais, nas quais se sintetizam os achados e se indicam caminhos para aperfeiçoamento do sistema.

2 O DEVER FUNDAMENTAL DE PAGAR TRIBUTOS E SEUS LIMITES CONSTITUCIONAIS

A compreensão contemporânea do Estado Democrático de Direito exige superação do paradigma liberal-individualista que marcou as revoluções constitucionais dos séculos XVIII e XIX. Naquele contexto histórico, a preocupação central das declarações de direitos concentrava-se na limitação do poder estatal e na proteção das liberdades individuais contra ingerências do absolutismo monárquico, Bobbio (2004, p. 25-500).

O constitucionalismo clássico estruturou-se, portanto, sobre lógica essencialmente defensiva: proteger o cidadão contra o Estado, estabelecer esferas de não intervenção, garantir direitos negativos que impusessem ao poder público obrigações de abstenção.

Esse modelo, embora revolucionário para seu tempo, revelou-se insuficiente diante das transformações sociais, econômicas e políticas dos séculos XIX e XX. O surgimento da questão social, a industrialização acelerada, as guerras mundiais e a consolidação de Estados totalitários evidenciaram que a mera limitação do poder estatal não bastava para assegurar dignidade humana. Era necessário também que o Estado agisse positivamente, prestando serviços, implementando políticas públicas e promovendo justiça distributiva, Sarlet (2015, p. 279-308).

Emerge, assim, nova concepção constitucional que incorpora não apenas direitos de defesa (liberdades clássicas), mas também direitos prestacionais (direitos sociais, econômicos e culturais) e direitos de participação (democracia participativa).

Paralelamente a essa evolução dos direitos fundamentais, operou-se fenômeno menos estudado, mas igualmente relevante: o reconhecimento de que cidadania não se esgota em titularidade de direitos, compreendendo também deveres fundamentais. Como observa Nabais (1998, p. 53), "o tratamento constitucional e dogmático dos deveres fundamentais tem sido descurado nas democracias contemporâneas", privilegiando-se construção teórica sofisticada sobre direitos enquanto os deveres permaneciam categoria negligenciada ou mesmo rejeitada por liberalismos mais radicais.

Nabais identifica nesse esquecimento dos deveres fundamentais clara herança do Estado Liberal, no qual "os deveres foram reduzidos ao dever geral de obediência à lei e ao dever militar de defender a pátria" (IBIDEM, p. 54-55). Contudo, no Estado Social e Democrático de Direito, essa visão unilateral revela-se incompatível com postulados constitucionais fundamentais. A Constituição brasileira de 1988, ao estabelecer como objetivos fundamentais da República "construir uma sociedade livre, justa e solidária" (art. 3º, I) e "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (art. 3º, III), impõe não apenas direitos sociais, mas também responsabilidades compartilhadas para sua concretização.

Os deveres fundamentais podem ser conceituados como "imposições constitucionais dirigidas ao indivíduo, que decorrem diretamente da Constituição e que correspondem a necessidades coletivas essenciais para a preservação e funcionamento do Estado e da própria sociedade" CARDOSO (2014, p. 63). Distinguem-se dos deveres jurídicos comuns por sua fundamentalidade, ou seja, por estarem diretamente ancorados na Constituição e vinculados aos valores essenciais da comunidade política. Exemplos clássicos incluem o dever de votar (art. 14, §1º, I, CF/88), o dever de prestar serviço militar (art. 143, CF/88), o dever de educação dos filhos (art. 229, CF/88) e, conforme se demonstrará, o dever de pagar tributos.

Importante ressaltar que o reconhecimento de deveres fundamentais não implica retrocesso autoritário ou enfraquecimento das liberdades individuais. Ao contrário, como adverte Marciano Buffon, trata-se de compreender que "não há direitos sem deveres, e vice-versa" Buffon (2009, p. 79), estabelecendo-se relação de reciprocidade onde a titularidade de direitos pressupõe assunção de responsabilidades. O Estado Social exige solidariedade como princípio estruturante, reconhecendo que direitos custam dinheiro, HOLMES (1999) e que seu financiamento depende da contribuição de todos segundo suas possibilidades.

2.1 emolumentos cartorários: natureza jurídica e regime constitucional

Os emolumentos cartorários, valores cobrados pelos serviços notariais e de registro, inserem-se nesse quadro teórico como espécie de taxa remuneratória de serviço público. A natureza tributária dos emolumentos, embora já objeto de controvérsia doutrinária (alguns sustentavam tratar-se de preço público), encontra-se atualmente pacificada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Na ADI 1.378-MC/ES, o STF assentou que "as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere a sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo". Esse entendimento foi reiterado em diversos precedentes posteriores (ADI 3.694, ADI 1.444, entre outros), consolidando-se como jurisprudência firme da Corte.

A qualificação dos emolumentos como taxas decorre da natureza pública dos serviços notariais e de registro. Embora a Constituição determine que tais serviços sejam "exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público" (art. 236, caput), não se trata de privatização propriamente dita, mas de técnica de descentralização administrativa mediante delegação a particular. A titularidade do serviço permanece estatal; apenas sua execução material é atribuída a delegatário mediante concurso público, sob fiscalização do Poder Judiciário (art. 236, §1º).

Consequentemente, a remuneração dos serviços cartorários mantém natureza pública, caracterizando-se como taxa. Como observa doutrina especializada, "a taxa se caracteriza por revelar em seu fato gerador a prestação de um serviço público diretamente dirigido ao contribuinte, como as atividades notariais e de registro, as quais possuem natureza pública, sendo que sua delegação ao particular não altera essa natureza" Carvalho Filho (2028, p. 425-430).

Reconhecida a natureza tributária dos emolumentos, aplicas-lhes integralmente o regime constitucional tributário, com todas as suas garantias e limitações. Particularmente relevantes são: (i) o princípio da legalidade (art. 150, I), exigindo que emolumentos sejam instituídos ou majorados por lei; (ii) o princípio da anterioridade (art. 150, III, b e c), vedando cobrança no mesmo exercício financeiro da publicação da lei que os instituiu ou aumentou; (iii) o princípio da capacidade

contributiva (art. 145, §1º), impondo que sejam graduados segundo possibilidade econômica dos contribuintes.

No que tange especificamente aos emolumentos cartorários, a Constituição atribui competência concorrente: à União compete estabelecer "normas gerais para fixação de emolumentos" (art. 236, §2º), enquanto aos Estados cabe, dentro desses parâmetros gerais, fixar os valores concretos mediante lei estadual. A Lei Federal nº 10.169/2000 cumpre essa função de estabelecimento de normas gerais, determinando em seu art. 1º, parágrafo único, que "o valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados".

Esse dispositivo legal reflete comando constitucional implícito: sendo os emolumentos taxas, seu valor deve vincular-se ao custo do serviço, não podendo basear-se primordialmente em critérios de capacidade econômica (como valor do imóvel registrado) que caracterizam impostos. Como adverte doutrina crítica, "quando os emolumentos são fixados com base no valor do imóvel e não no custo do serviço, há evidente violação constitucional e subversão da natureza tributária das taxas".

Estabelecidos esses fundamentos teóricos - o dever fundamental de pagar tributos, seus limites constitucionais (capacidade contributiva) e a natureza jurídica dos emolumentos como taxas - torna-se possível analisar criticamente a situação concreta da Paraíba, verificando em que medida os valores praticados respeitam esses parâmetros constitucionais e quais seus impactos sobre a regularização fundiária, o desenvolvimento socioeconômico e a arrecadação tributária municipal.

3 ESTRUTURA NORMATIVA E VALORES PRATICADOS NA PARAÍBA

A cobrança de emolumentos pelos cartórios de registro de imóveis na Paraíba está disciplinada fundamentalmente pela Lei Estadual nº 5.672, de 26 de dezembro de 1992, que dispõe sobre as custas e os emolumentos dos serviços forenses e extrajudiciais no estado. Essa legislação, embora promulgada há mais de três décadas, permanece em vigor com sucessivas atualizações de valores realizadas mediante atos normativos do Tribunal de Justiça da Paraíba, nos termos do Código de Normas da Corregedoria Geral de Justiça.

A lei paraibana estrutura a cobrança de emolumentos mediante sistema de tabelas progressivas, nas quais os valores são escalonados conforme faixas determinadas pelo valor declarado do imóvel objeto do registro. Esse critério de

fixação vinculação ao valor venal do bem em vez do custo efetivo do serviço prestado constitui opção legislativa comum à maioria dos estados brasileiros, mas que suscita questionamentos à luz dos princípios constitucionais tributários anteriormente analisados.

Por exemplo: os custos para a lavratura de uma escritura pública de compra e venda de imóvel urbano, seguida do seu registro no Cartório de Registro de Imóveis, para um imóvel avaliado em R\$ 100.000,00 (cem mil reais), resulta em um custo aproximado de R\$ 3.717,84 (três mil setecentos dezessete reais e oitenta quatro centavos). Esse valor já engloba não apenas os emolumentos propriamente ditos, mas também as cobranças obrigatórias do Fundo Especial de Despesa do Poder Judiciário (FEPJ), do Fundo do Ministério Público (MP), do Fundo de Apoio ao Registro Civil de Pessoas Naturais (FARPEN) e do ISSQN municipal, compondo o custo mínimo indispensável para a formalização do ato.

Importante destacar que esse montante não inclui outras despesas adicionais, como custas de averbações e certidões de matrícula do imóvel, que são frequentemente necessárias e podem elevar substancialmente o custo final de formalização imobiliária.

Quando analisado proporcionalmente, esse valor representa aproximadamente 3,7% do preço total da negociação, e nem sequer inclui o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), cuja alíquota média no estado é de 3% sobre o valor do imóvel. Somados, os custos cartorários (cerca de 3,7%) e o ITBI (em média 3%) fazem com que o simples ato de transferir um imóvel possa alcançar quase 7% do valor da operação, sem considerar outras despesas adicionais.

Em um estado onde 47,4% da população vive abaixo da linha da pobreza e o IDHM é de apenas 0,653 (IBGE, 2023), trata-se de um ônus econômico claramente desproporcional à realidade socioeconômica da maioria dos paraibanos. Na prática, esses custos equivalem a vários meses de renda familiar, constituindo barreira concreta ao acesso à formalização da propriedade, perpetuando a informalidade imobiliária e fragilizando a efetividade dos direitos fundamentais à propriedade e à moradia digna.

Dessa forma, evidencia-se que o custo para transferir e regularizar um imóvel na Paraíba, embora juridicamente legítimo, revela-se excessivamente elevado quando confrontado com os indicadores sociais do estado. O resultado é um descompasso estrutural entre o dever fundamental de pagar tributos e a necessária

função social da regularização fundiária, que deveria promover inclusão, segurança jurídica e cidadania.

Essa desproporção torna-se ainda mais evidente quando se observa o cenário nacional. Considerando um imóvel avaliado em R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a Paraíba figura entre os estados com maior custo de formalização imobiliária do país. Enquanto o custo para lavrar a escritura pública e realizar o registro gira em torno de R\$ 3.717,84 (três mil setecentos dezessete reais e oitenta quatro centavos), dados de consulta pública disponibilizados pela ANOREG-BR (2025) demonstram que outros estados cobram valores significativamente inferiores para a realização dos mesmos atos.

No Distrito Federal, o custo total é de aproximadamente R\$ 2.910,13 (dois mil novecentos e dez reais e treze centavos); em Santa Catarina, R\$ 2.728,52 (dois mil setecentos e vinte oito reais e cinquenta e dois centavos); na Bahia, R\$ 2.061,32 (dois mil sessenta um reais e trinta dois centavos); e no Rio Grande do Sul, apenas R\$ 1.410,70 (um mil quatrocentos e dez reais e setenta centavos).

Em termos proporcionais, os valores paraibanos superam em cerca de 21,7% os do Distrito Federal, 26,6% os de Santa Catarina, 44,5% os da Bahia e impressionantes 62% os do Rio Grande do Sul. Essa diferença expressiva revela que, mesmo estados com maior desenvolvimento econômico e renda média superior como Distrito Federal, Santa Catarina e Rio Grande do Sul cobram substancialmente menos para formalizar a mesma operação imobiliária. Ou seja, a Paraíba, apesar de possuir uma das populações mais vulneráveis do país, impõe uma das cargas mais altas de emolumentos, criando um cenário de evidente injustiça fiscal e social.

Esse quadro reforça o argumento de que os custos de transferência e regularização de imóveis na Paraíba não apenas são elevados em termos absolutos, mas se tornam ainda mais gravosos quando comparados à realidade de outras unidades da federação. Em um estado onde quase metade da população vive abaixo da linha da pobreza, cobrar alguns dos maiores valores do país para formalizar o direito de propriedade representa um obstáculo real à inclusão registral, à segurança jurídica e à efetivação de direitos fundamentais.

4 IMPACTOS SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: O CÍRCULO VICIOSO DA INFORMALIDADE

A informalidade imobiliária na Paraíba não se explica apenas pela ausência histórica de políticas públicas contínuas, mas também pela combinação entre pobreza estrutural, burocracia administrativa e altos custos de formalização.

Pesquisa qualitativa realizada pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), com moradores de assentamentos irregulares de João Pessoa, identificou que 73% dos entrevistados compreendem a importância da regularização fundiária e desejam obter o título de propriedade. Contudo, 68% apontam os custos como principal obstáculo, seguidos por 18% que mencionam burocracia excessiva e 9% que relatam desconhecimento dos procedimentos. Os dados revelam que a barreira econômica é dominante, mas se articula com obstáculos informacionais e procedimentais, todos interdependentes.

A literatura especializada confirma esse fenômeno. De acordo com Alfonsin (2021), a regularização depende de múltiplas etapas prévias “levantamento topográfico, estudos fundiários, retificações, notificações de confrontantes” que, embora essenciais, possuem custos que não são alcançados pela gratuidade da REURB-S, prevista na Lei Federal nº 13.465/2017. Assim, mesmo quando o registro final é gratuito, as fases preparatórias permanecem financeiramente inacessíveis para grande parte da população. Soma-se a isso o fato de que a efetiva implementação da gratuidade depende de regulamentação estadual e municipal uniforme, o que não ocorre na prática. Como consequência, a promessa legal de acesso universal à titulação formal esbarra na realidade orçamentária e administrativa dos municípios e serventias extrajudiciais.

Na Paraíba, o Provimento nº 07/2018 da Corregedoria Geral de Justiça buscou regulamentar a gratuidade, mas o fez de modo parcial e restritivo. Persistem cobranças de emolumentos em diversas hipóteses, especialmente quando há divergências de área, ausência de cadeia dominial completa ou necessidade de retificações extrajudiciais situações extremamente comuns em assentamentos urbanos e comunidades tradicionais. Em muitos casos, portanto, a gratuidade se aplica apenas ao ato final, mas não aos atos preparatórios indispensáveis, gerando a percepção social de que “a regularização continua cara”, mesmo quando formalmente gratuita.

Esse cenário permite identificar o círculo vicioso da informalidade fundiária. Primeiramente, os custos elevados impedem a regularização. Em seguida, a ausência de título gera insegurança jurídica, o que impede o acesso ao crédito, reduz o valor

econômico do imóvel e desincentiva investimentos estruturais na moradia. Sem crédito ou valorização patrimonial, a pobreza se perpetua, dificultando ainda mais o pagamento de emolumentos e de outros custos associados à formalização. Assim, pobreza produz informalidade, e informalidade produz pobreza um ciclo autorreprodutivo.

Os efeitos desse ciclo vão além da esfera privada. A informalidade compromete políticas públicas urbanísticas e fiscais, reduzindo a arrecadação municipal de IPTU, dificultando o planejamento urbano, inviabilizando obras públicas e perpetuando desigualdades territoriais. Como observa De soto (2001), imóveis sem título formal constituem “capital morto”, incapaz de funcionar como ativo econômico ou de gerar riqueza socialmente distribuída. No contexto paraibano, onde quase metade da população vive abaixo da linha da pobreza, a manutenção dessa dinâmica representa perda significativa de potencial econômico e social.

Por fim, deve-se destacar que a informalidade gera efeitos intergeracionais. A ausência de título válido impede transmissões hereditárias regulares, produz litígios familiares, fragmenta possessões e, muitas vezes, resulta na perda do imóvel após o falecimento do ocupante. Essa instabilidade sucessória reforça o caráter estrutural da vulnerabilidade e afeta diretamente o direito fundamental à moradia digna. Assim, a irregularidade fundiária, longe de ser mero problema documental, constitui fator de reprodução da pobreza, desigualdade e insegurança social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste artigo permitiu constatar que os emolumentos cobrados pelos cartórios de registro de imóveis na Paraíba, embora formalmente qualificados como taxas remuneratórias de serviços públicos e, portanto, legitimados sob a perspectiva tributária, apresentam forte descompasso em relação à realidade socioeconômica da população do estado.

Em um contexto em que 47,4% dos paraibanos vivem abaixo da linha da pobreza e o IDHM é de apenas 0,653, a exigência de valores que podem alcançar aproximadamente 7% do preço do imóvel, quando somados emolumentos e ITBI, configura ônus excessivo para grande parte dos potenciais titulares de direitos reais.

Do ponto de vista constitucional, os resultados da pesquisa confirmam a hipótese inicialmente formulada: a forma como os emolumentos são estruturados e praticados na Paraíba tensiona, de maneira relevante, os limites impostos pelos

princípios da capacidade contributiva e da dignidade da pessoa humana. Ao serem fixados com base no valor econômico do imóvel, e não prioritariamente no custo do serviço prestado, os emolumentos afastam-se do modelo de taxa delineado pela Constituição e pela Lei Federal n. 10.169/2000, aproximando-se, na prática, de exação com efeitos regressivos sobre as camadas mais vulneráveis da população.

O estudo também evidenciou que essa distorção não se revela apenas em termos absolutos, mas se agrava quando inserida em perspectiva comparada. A Paraíba figura entre as unidades federativas com maiores custos de formalização imobiliária para operações de mesmo valor, superando estados com indicadores econômicos e sociais significativamente superiores, como Distrito Federal, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A combinação entre alta carga de emolumentos, baixa renda média e elevado índice de pobreza resulta em cenário de injustiça fiscal e social, no qual o dever fundamental de pagar tributos deixa de operar como expressão de solidariedade e passa a funcionar, em muitos casos, como barreira concreta ao exercício de direitos fundamentais.

Do ponto de vista socioeconômico, verificou-se que os custos de formalização contribuem diretamente para a manutenção do chamado “capital morto”, na expressão de Hernando de Soto: imóveis sem titulação formal que não podem ser usados como garantia de crédito, não integram plenamente o circuito econômico e dificultam a transmissão sucessória regular. A percepção empírica de que a regularização “não compensa” financeiramente reforça a informalidade, alimentando um círculo vicioso em que pobreza impede regularização, e a ausência de regularização, por sua vez, impede a transformação do patrimônio em ativo produtivo.

Os dados relacionados à aplicação prática da REURB e às experiências de gratuidade parcial demonstram que, embora exista um arcabouço normativo voltado à facilitação da regularização fundiária, sua concretização ainda é limitada por lacunas regulamentares, incertezas interpretativas e manutenção de custos significativos em etapas relevantes do procedimento. A promessa constitucional de acesso universal à moradia digna e à propriedade formalizada, nessa perspectiva, permanece apenas parcialmente cumprida.

Diante desse quadro, impõe-se a necessidade de revisão crítica da política de emolumentos na Paraíba, com vistas à sua recondução aos parâmetros constitucionais e legais que regem as taxas. Medidas como: (i) reestruturação das tabelas de custas, privilegiando critérios vinculados ao custo efetivo do serviço; (ii)

adoção de modelos de tarifação social para populações de baixa renda; (iii) ampliação objetiva e transparente das hipóteses de gratuidade em regularizações de interesse social; e (iv) integração mais estreita entre políticas tributárias, registrárias e urbanísticas, despontam como caminhos possíveis para compatibilizar o dever de financiar serviços públicos com a função social da propriedade e da cidade.

Por fim, o estudo pretendeu oferecer contribuição inicial, ainda que limitada, à reflexão sobre a relação entre deveres fundamentais tributários e acesso à cidadania imobiliária em contextos de vulnerabilidade social. Pesquisas futuras poderão aprofundar a análise com dados quantitativos mais amplos, estudos econométricos sobre o impacto dos emolumentos na arrecadação municipal e na dinamização do mercado imobiliário, bem como comparações sistemáticas com outros estados brasileiros.

Não obstante essas limitações, os resultados aqui apresentados indicam, com razoável grau de segurança, que a atual conformação dos emolumentos cartorários na Paraíba, longe de ser neutra, influencia diretamente a perpetuação da informalidade fundiária e, por conseguinte, constitui obstáculo relevante à concretização dos direitos fundamentais à propriedade, à moradia e ao desenvolvimento socioeconômico sustentável.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia et al. *Direito à Cidade e Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. p. 187-205.
- ALMEIDA, Tiago de Lima. A natureza jurídica dos emolumentos e sua fixação. *CNB/SP*, 23 mar. 2022. Disponível em: <<https://cnbsp.org.br>>. Acesso em: 16 nov. 2025.
- ANOREG-BR. *Tabela de Emolumentos*. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/tabela-de-emolumentos/>>. Acesso em: 16 nov. 2025.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 25-50.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 236, §2º.
- BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 nov. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 1.378-MC/ES*, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30 nov. 1995, DJ 30 maio 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 1.378-MC/ES*, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30 nov. 1995.

BUFFON, Marciano. *Tributação e Dignidade Humana: entre os direitos e deveres fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BUFFON, Marciano. *Tributação e Dignidade Humana*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 79.

CARDOSO, Alessandro Mendes. *O Dever Fundamental de Recolher Tributos no Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 63.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 425-430.

DE SOTO, Hernando. *O Mistério do Capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The Cost of Rights: why liberty depends on taxes*. New York: Norton & Co., 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

MIGALHAS. A flagrante violação à constituição dos emolumentos cartorários. 23 set. 2024. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/415803>>. Acesso em: 16 nov. 2025.

NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos: contributo para a compreensão constitucional do Estado Fiscal Contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 1998.

NABAIS, José Casalta. *Por um Estado Fiscal Suportável: Estudos de Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 33-34.

NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 53.

PARAÍBA. *Lei nº 5.672, de 26 de dezembro de 1992*. Diário Oficial do Estado, João Pessoa, 27 dez. 1992.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça. *Código de Normas da Corregedoria Geral de Justiça*. Tabela V – Emolumentos das Serventias Extrajudiciais, atualização 2024.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça. *Provimento nº 07/2018 da Corregedoria Geral de Justiça*.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília: PNUD, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 279-308.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. Núcleo de Pesquisa em Direito à Cidade. *Regularização Fundiária em João Pessoa: percepções dos moradores*. João Pessoa: UFPB, 2023. p. 112-125.