



Londrina PR, de 20 a 23 de Maio de 2024.

**V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

DIREITO À CIDADE

**UMA ANÁLISE DOS IMPOSTOS PREDIAIS URBANOS (IPTU) E TERRITORIAIS RURAIS
(ITR) E SEUS REFLEXOS NO INSTITUTO DA USUCAPIÃO**

Bruna Gabriela Fávero¹
João Carlos Fávero²
Julia Carina Vialli³
Pedro Luís de Matos Leão Custódio⁴

Resumo:

Procura-se demonstrar, por meio do conflito entre a localização e a finalidade socioeconômica imobiliária, a importância da adoção apenas do critério da destinação socioeconômica imobiliária, para fins da aquisição do direito real de propriedade sobre um bem imóvel, por meio da usucapião.

Palavras-chave: IPTU. ITR. Usucapião. Territorialidade. Destinação Imobiliária.

Abstract:

We seek to demonstrate, through the conflict between localization and socioeconomic purpose, the importance of adopting only the criterion of socioeconomic destination of the real estate, for the purpose of acquiring the right of ownership over an immovable property, through adverse possession.

Keywords: IPTU. ITR. Adverse Possession. Territoriality. Destination of the Real State.

1 Auxiliar Administrativo, Polícia Civil do Paraná, Graduanda de Direito na Universidade Estadual de Londrina, brunafavero9@gmail.com;

2 Auditor Fiscal da Receita Federal, Graduado em Direito e Ciências Contábeis pela Universidade do Norte do Paraná, joao.favero@rfb.gov.br;

3 Estagiária do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, Graduanda de Direito na Universidade Estadual de Londrina, juliaviallioficial@gmail.com;

4 Advogado, Pós graduado em Direito do Estado e Direito Civil e Processual Civil, pedrodematosleao@gmail.com.



1 INTRODUÇÃO

O Código Tributário Nacional (CTN) utiliza o critério da localização para delimitar o fato gerador fiscal, nos impostos prediais urbanos (IPTU) e territoriais rurais (ITR). Desta forma, a legislação realiza a previsão de quando ocorrerá a incidência do IPTU e conseqüentemente, por exclusão, quando incidirá o ITR nas respectivas propriedades. Ademais, percebe-se que anteriormente ao CTN, o Decreto Lei (DL) 57/66 estabeleceu especificamente em seu art. 15, o critério a ser adotado como o fato gerador do ITR. Observa-se que o que deveria ser verificado seria a real destinação socioeconômica do imóvel.

Ocorre que após o DL 57/66, diversos conflitos surgiram a respeito da temática, e atualmente se reconhece a validade deste dispositivo, o que foi possível graças a estudos realizados no Direito Tributário, já que o supracitado decreto foi criado para sanar uma omissão do CTN, pois se os tributos prediais e territoriais fossem analisados apenas pelo critério espacial. Poderia ser entendida como sendo uma abordagem pouco precisa, desta forma, podendo gerar dúvidas quanto a aplicação do imposto correto ao imóvel.

Paralelamente, o Direito Civil quando analisa a possibilidade da aquisição de uma propriedade pelo instituto da usucapião, assim como o CTN, acaba utilizando o critério espacial para delimitar qual a modalidade seria a ideal para cada caso do instituto.

Percebe-se através do avanço legislativo e jurisprudencial da necessidade de se analisar a real finalidade socioeconômica desempenhada pelo imóvel como o critério preponderante para decidir qual será o fato gerador da tributação. Assim, deverá ter a incidência do ITR em imóvel que é utilizado para exploração vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, independentemente se estiver localizado em área urbana ou de expansão urbana delimitado na lei orgânica municipal do local.

Com isso, na análise do instituto da usucapião deverá ser compreendido da mesma forma da incidência tributária devida, independente da localização do imóvel, prevalecendo, desta forma, a observação da destinação econômica e social da propriedade sobre os demais critérios.

Neste sentido, observa-se que o objetivo do desenvolvimento deste trabalho é analisar os critérios utilizados para definir qual o imposto será aplicado ao imóvel, analisando que inicialmente o critério preponderante seria o espacial, porém através dos avanços legislativos e doutrinários foi verificado que o ideal seria a observação própria finalidade socioeconômica do imóvel. Por fim, destaca-se como a definição do imposto devido para determinada



propriedade influenciaria no processo de um indivíduo para adquirir determinada propriedade pelo instituto da usucapião.

2 DESENVOLVIMENTO

Regra matriz de incidência

Paulo de Barros Carvalho ensina em sua obra, que o cientista do Direito constrói a norma tributária em sentido estrito, definindo sua incidência fiscal, desta forma, haverá o suposto ou o antecedente, a que se conjuga um mandamento, consequência ou estatuição.

Para obter a regra matriz de incidência, basicamente será necessário dissociar as proposições, como formas estruturais sintáticas e suspender o vector semântico da norma para as situações objetivas (fatos e comportamentos do mundo), desconsiderando o subjetivo psicológico da norma (Carvalho, 2019, p. 270).

A hipótese irá prever um fato, enquanto a consequência irá prescrever a relação jurídica que se instaurará, no local e no tempo em que acontecer o fato, onde basicamente o descritor irá designar o antecedente normativo, enquanto o prescritor indicará sua consequência.

No descritor, é encontrado o critério material (comportamento da pessoa), o qual está condicionado no tempo (critério temporal) e no espaço (critério espacial). Já no prescritor, é encontrado um critério pessoal (sujeitos ativo e passivo) e quantitativo (base de cálculo e alíquota). Possibilitando destacar o núcleo lógico-estrutural da norma-padrão de incidência tributária (Carvalho, 2019, p. 270).

Os preceitos estão dispersos no complexo normativo e para desenhar a regra matriz de incidência, que todo tributo hospeda como centro catalisador do seu complexo, é necessário um árduo esforço científico de procura, isolamento de dados, montagem e construção final do modelo da norma jurídica. O que possibilitará visualizar o momento em que surge o conflito mencionado.

Regra matriz de incidência do IPTU

O complexo normativo para desenhar a regra matriz de incidência do IPTU é disposto no art. 156 da CF e nos arts. 32, 33 e 34 do CTN. Com isso, é possível extrair que os critérios existentes na norma jurídica tributária deste tributo poderiam ser relacionados com o fato do indivíduo ser proprietário de bem imóvel inserido em perímetro urbano, tendo sua cobrança



que ocorrer no 1º dia do ano civil, possuindo como sujeito ativo a Fazenda Municipal e o sujeito passivo sendo o proprietário do imóvel, bem como ter como a definição de sua base de cálculo o valor venal do imóvel urbano e sua alíquota variando conforme a progressividade do município.

Regra matriz de incidência do ITR

O principal complexo normativo para desenhar a regra matriz de incidência do ITR, é disposto no art. 153, VI, § 4º da CF, arts. 29, 30 e 31 do CTN e art. 1º, § 1º e 2º da Lei nº 11.250/2005. Percebe-se que através deste complexo normativo será possível desenhar a regra matriz de incidência do ITR. Entretanto, seu critério espacial não está expressamente na lei, o qual é extraído residualmente por meio do critério espacial do IPTU que atua definindo o que é área urbana, sendo a restante área rural.

Conflito entre o IPTU e o ITR

O conflito entre o IPTU e o ITR ocorre no que diz respeito ao critério espacial de incidência tributária, principalmente analisando os limites urbanos e rurais de um município.

Insta frisar que o conflito não se estende ao critério pessoal de incidência tributária, já que esses não se confundem, pois compete ao município o IPTU e a União o ITR, estando o conflito limitado apenas ao critério espacial conforme supra.

A expansão urbana ocorre sobre a zona rural, e a inobservância da finalidade socioeconômica desempenhada no imóvel, por diversas vezes, obriga que os produtores desta, que se desloquem para outro estabelecimento rural, ou, até mesmo encerrem suas atividades rurais e optem por outras formas de trabalho.

Para aqueles que insistirem em permanecer no imóvel que passa a ser localizado na zona urbana, será por vezes instituído o imposto territorial urbano aos proprietários, possuidores do imóvel que desempenha atividades de finalidade socioeconômica rurais, situação que não pode ser considerada razoável (Harada, 2007), já que aparentemente é uma penalização para aqueles que insistirem em continuar com suas atividades no imóvel em questão.

O § 1º do art. 32 do CTN, não é autoaplicável, não bastando apenas que a área abrangida no perímetro delimitado pelo § 1º do art. 32 do CTN, para que essa se torne zona



urbana, é necessária uma lei municipal para que assim declare. Caso o município não declare ou exclua a área, essa será atingida apenas pelo ITR (Harada, 2007).

Se houve a declaração por lei municipal de zona urbana em áreas tradicionalmente rurais, pode o município nesta, outorgar isenção, redução na base de cálculo ou de alíquotas, por meio da razoabilidade, o que geralmente é realizado onde ocorrem esses problemas decorrentes da urbanização (Harada, 2007).

Caso o município não adote as medidas acima previstas e lance o IPTU para um imóvel que desempenha atividades rurais, julgados tem compreendido que deve ser levada em consideração a atividade econômica desempenhada neste, e não apenas a sua localização e melhorias empregadas pelo município, sendo injusta a incidência de um tributo que condena o produtor rural a extinção de suas atividades, em razão da expansão urbana.

Além disso, utilizam como fundamento o critério temporal das leis, que levando em consideração o conflito de leis no tempo, entre o DL 57/66, e o CTN, já que o DL 57/66 vigorou antes que o CTN, e, ambos na Constituição outorgada de 1967, obtiveram o status de lei complementar sendo mantido na Constituição de 1988 vigente.

Houve até tentativa frustrada do poder legislativo em sanar este conflito, por meio do DL. 5.868/72, em seu art. 6º qual trazia teor similar ao art. 15 do DL. 57/66 da não incidência de IPTU em imóveis que desempenham atividades agropastoris, entretanto este foi considerado inconstitucional pelo STF (RE. nº 93.850-8), com a tese e que somente lei complementar pode estabelecer critérios para fins tributários.

Conceito de usucapião e sua natureza jurídica

O instituto da usucapião pode ser entendido como sendo uma forma na qual o indivíduo pode adquirir determinada propriedade. Além de promover o efeito de proteção possessória, a posse também pode provocar a aquisição de propriedade pela usucapião. A usucapião é um modo de aquisição da propriedade de bens móveis, imóveis ou outros direitos reais pelo exercício da posse, nos prazos previamente estabelecidos em lei.

Tal como as acessões, a usucapião é um modo originário de aquisição (Tartuce, 2016, p. 982), uma vez que não deriva de transação ou sucessão, isto é, não guarda continuidade de características com a propriedade precedente (e, assim, por exemplo, se extinguem tributos ou hipotecas anteriores).



Hoje, a propriedade deve ser vista à luz constitucional de sua função social. A propriedade não é mais um bem absoluto do indivíduo. A usucapião é uma das formas por onde a função social é exercida.

Fundamentos

O instituto da usucapião tem duplo fundamento: “representa um prêmio àquele que por um período significativo imprimiu ao bem uma aparente destinação de proprietário; mas também importa em sanção ao proprietário desidioso e inerte que não tutelou o seu direito em face da posse exercida por outrem”. Assim, por um lado, a regularização por meio da unificação da posse e da propriedade encontra fundamento na segurança jurídica que será resgatada (Farias; Rosenvald, 2015, p. 336),.

Por outro lado, a omissão do proprietário em relação ao imóvel em uma sociedade cada vez mais preocupada com a crescente demografia, a utilidade dos espaços e a falta de moradia pode dar lugar para um possuidor que publicamente se apropriou da coisa, com interesse em torná-la útil e atribuindo-lhe finalidade, e, deste modo, promovendo a justiça social e cumprindo a função social da posse e da propriedade.

Efeito do conflito entre o IPTU e o ITR na usucapião

Conforme já demonstrado, há o conflito tributário entre o IPTU e o ITR quanto ao critério da localização, o qual se um imóvel independente da função desempenhada nesse, se estiver localizado em área definida por lei orgânica municipal que é área urbana ou de expansão urbana, nos termos do art. 32 do CTN, poderá ser lançado sobre esse o IPTU. Ocorrendo o conflito quando um imóvel desempenha atividades agropastoris ou agroindustriais, assim definidas no art. 15 do DL 57/66, quais hierarquicamente ambas são dotadas de força de lei complementar.

A tendência dos julgados atuais é a de que a tributação deverá ser incidida sobre um imóvel conforme sua função, e não apenas pelo critério da localização. Decisões essas que causam impactos diretos no instituto da usucapião, em algumas de suas modalidades.

Na usucapião especial rural, conhecida também por pro-labore, modalidade essa regulamentada pela Lei nº 6.969/81, tem por objetivo fixar o homem no campo, promovendo o aproveitamento de áreas subaproveitadas por meio do trabalho, e a regularização fundiária, como uma forma de uma política agrícola, sendo levada nesta modalidade muito em



consideração pelo legislador a atividade desempenhada durante a posse no imóvel, devendo ser a agropastoril ou agroindustrial, para a aquisição da propriedade (Farias; Rosenvald, 2015, p. 387).

Além da função desempenhada no imóvel, a sua localização topográfica conforme a lei orgânica municipal, possui grande importância quanto prova material no procedimento da usucapião. Para determinação com precisão da modalidade a ser adotada, se o imóvel estiver localizado dentro da zona urbana ou de expansão urbana, este imóvel será considerado um imóvel urbano e a modalidade a ser adotada sem menores dúvidas ao procedimento será a da usucapião urbana, com seus devidos requisitos, independente da função desempenhada nesse. Todavia, caso o imóvel esteja localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana determinada em lei orgânica municipal, a modalidade a ser adotada ao procedimento será o da usucapião rural, independente da função socioeconômica deste.

Desta forma, percebe-se que para o direito tributário a localização deixa de ser critério preponderante para o lançamento tributário em um imóvel, da mesma forma deverá ser deixado de ser preponderante na usucapião também, em especial na modalidade especial rural ou pro-labore, não importante a localização do imóvel, mas sim se é desempenhada alguma atividade, agropastoril ou agroindustrial neste, conforme as decisões nos tribunais quanto ao fato gerador tributário (Farias; Rosenvald, 2015, p. 388).

Pois a usucapião especial rural, possui prazo de cinco anos, e levando em consideração a área abrangida, não seria justo para aquele que desempenha atividades agropastoris ou agroindustriais, ter seu prazo contado como uma usucapião ordinária ou extraordinária, apenas pelo critério da localização, em uma modalidade que tem por fim políticas agrícolas de fixação do homem no campo, aproveitamento de terras subprodutivas e a regularização fundiária.

Bem como se foi pago ITR durante um período de posse menor ao da usucapião especial rural e posteriormente o imóvel, por lei orgânica municipal, passe a integrar uma zona urbana ou de expansão urbana, tendo como fato gerador o IPTU, o que complicaria no momento probatório procedimental, causando discussões.

Diante disso, através da expansão urbana, se torna cada vez mais comum, imóveis que desempenham atividades agropastoris e agroindustriais localizados em zonas urbanas e de expansão urbana, o que reforça ainda mais a probabilidade no aumento de injustiças com o prevailecimento de tal critério equivocado.



Diante do exposto, a prevalência do critério da atividade desempenhada no imóvel, descartando sua localização, possibilitaria até mesmo o inverso, mesmo que raro, podendo um imóvel fora da área urbana ou de expansão urbana, fosse usucapido nos termos da usucapião urbana, ou seja, a prevalência do critério da atividade desempenhada no imóvel é um delimitador para a correta aplicação da norma ao fato, evitando dúvidas ao órgão que realiza o procedimento, seja ele judicial ou extrajudicial.

4 RESULTADOS E CONCLUSÕES

Com isso, foi verificado ao longo deste artigo que a utilização do critério espacial do IPTU ou ITR é equivocada para realizar o lançamento tributário, bem como sua relação consequentemente para determinar qual modalidade de usucapião será adotada em um eventual procedimento.

Nota-se que a legislação prevê que deverá ser levado em consideração o critério da finalidade socioeconômica desempenhada no imóvel para se distinguir se o imóvel é considerado urbano ou rural, todavia existindo conflito entre leis complementares, visto que existe a previsão também da localização geográfica apenas, a par do caráter social da propriedade.

O Direito Tributário, por meio da regra matriz de incidência fiscal, possibilita uma análise da norma de incidência fiscal, destacando seu núcleo lógico estrutural, por meio do isolamento de dados, de cada tributo em questão para se realizar a abstração, a fim de se definir os critérios que fundam a norma jurídica tributária. Ademais, foi verificado que um dos critérios da norma jurídica tributária é o critério espacial, qual seja, a localização de onde ocorre o fato jurídico.

Porém, que no caso dos impostos prediais e territoriais, não há precisão, pois o *locus facti* prevê áreas, regiões, intervalos territoriais, o que gera o conflito tributário, pois dentro de uma área há diversos imóveis que desempenham atividades com finalidades diferentes. Assim, esta imprecisão pode ser minimizada pela adoção do critério da finalidade socioeconômica desempenhada no imóvel, conforme discussão nos tribunais.

Ademais, na esfera do Direito Civil, a usucapião é uma das formas de aquisição da propriedade móvel e imóvel, tendo suas modalidades assim como no Direito tributário utilizando equivocadamente apenas a localização, conforme a lei orgânica municipal no caso dos imóveis, prevendo que aquelas propriedades localizadas em áreas urbanas e de



expansão urbana, passíveis das modalidades urbanas da usucapião e aqueles residuais que não integram essas áreas, passíveis da usucapião rural.

A limitação das modalidades a esse critério não é correto, pois a modalidade especial rural fica bastante prejudicada caso esteja localizada nas áreas urbanas e de expansão urbana, conforme lei orgânica municipal, já que para essa modalidade o que mais deveria importar é a atividade desempenhada no imóvel, independente da área que esteja localizada, pois visa políticas agrícolas da fixação do homem no campo, do aproveitamento de terras subprodutivas e da regularização fundiária.

Com isso, foi observado que para se decidir qual será imposto incidirá sobre o imóvel, deverá ser analisado por meio da regra matriz de incidência tributária principalmente as atividades desempenhadas no imóvel, não importando a localização geográfica, sendo o DL nº. 57/66 de grande importância social principalmente aos produtores rurais que foram afetados pela expansão urbana, tornando-se inviável a produção agropastoril em razão da incidência de IPTU sobre o imóvel que em boa parte provém a subsistência deste produtor e família, condenando-o a extinção.

Sendo assim, conseqüentemente em caso de imóveis com direito de propriedade irregulares, ainda pode se determinar qual modalidade de usucapião o imóvel fará jus para seu possuidor adquirir e regularizar seu direito, desta forma, se evitando conflitos de entendimento de o que seria considerado uma área urbana ou rural.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 mar. 2024.

_____. Código Civil Brasileiro. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 07 mar. 2024.

_____. Código Tributário Nacional. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 07 mar. 2024.

_____. **Decreto Lei nº 57, de 18 de novembro de 1966**. República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0057.htm. Acesso em: 07 mar. 2024.

_____. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5868.htm. Acesso em: 07 mar. 2024.

_____. **Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981**. República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6969.htm. Acesso em: 07 mar. 2024.

_____. **Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005**. República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11250.htm. Acesso em: 07 mar. 2024.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Reais** (v. 5). 11ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

HARADA, Kiyoshi. **Imóvel Cultivado em Zona Urbana**. IPTU, ITR ou Incentivo Fiscal? Set. 2007. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21098-21099-1-PB.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2024.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. Vol. único. 6ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Forense, 2016.