

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Perspectivas sobre a relação urbano-rural:** repercussões jurídicas no imóvel agrário após a edição da lei n. 13.465/2017

**Perspectives concerning the urban-rural relation:** legal repercussions in the agrarian property after law n. 13.465/2017

Luana Nunes Bandeira Alves

Luly Rodrigues da Cunha Fischer

# Sumário

<b>I. DOSSIÊ TEMÁTICO .....</b>	<b>13</b>
<b>METODOLOGIA DO DIREITO, TEORIAS DA POSSE E A POSSE NA NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....</b>	<b>15</b>
Helton Junio Da Silva, Raphael Frattari Bonito e Renata Aparecida de Oliveira Dias	
<b>A PROTEÇÃO POSITIVA DO DOMÍNIO PÚBLICO .....</b>	<b>33</b>
Maria Edelvacy Pinto Marinho	
<b>A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E RURAL: NECESSIDADE DE MARCOS TEÓRICOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS DISTINTOS .....</b>	<b>42</b>
Émilien Vilas Boas Reis e Márcio Luís de Oliveira	
<b>PERSPECTIVAS SOBRE A RELAÇÃO URBANO-RURAL: REPERCUSSÕES JURÍDICAS NO IMÓVEL AGRÁRIO APÓS A EDIÇÃO DA LEI N. 13.465/2017 .....</b>	<b>55</b>
Luana Nunes Bandeira Alves e Luly Rodrigues da Cunha Fischer	
<b>A FUNÇÃO URBANÍSTICA DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA INSCRIÇÃO DE CONSTRUÇÕES .....</b>	<b>81</b>
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
<b>DIREITOS DE PROPRIEDADE E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE REGULAÇÃO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES IMPLÍCITAS .....</b>	<b>98</b>
Laura Meneghel dos Santos, Antônio José Maristrello Porto e Rômulo Silveira da Rocha Sampaio	
<b>ASPECTOS URBANÍSTICOS, CIVIS E REGISTRAIS DO DIREITO REAL DE LAJE .....</b>	<b>122</b>
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
<b>INTERAÇÃO ENTRE A ACESSIBILIDADE URBANÍSTICA E O DIREITO À CIDADE: POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO SOCIAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA .....</b>	<b>148</b>
Daniella Maria dos Santos Dias, Domingos do Nascimento Nonato e Raimundo Wilson Gama Raiol	

**LONGEVIDADE E CIDADE: DO DANO URBANÍSTICO À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA PARA IDOSOS DE BAIXA RENDA..... 169**

Luzia Cristina Antoniossi Monteiro, Nayara Mendes Silva e Vania Aparecida Gurian Varoto

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E POLÍTICA AMBIENTAL: INCONGRUÊNCIAS DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL NO ESTADO DO PARÁ ..... 188**

Lise Tupiassu, Jean-Raphael Gros-Desormaux e Gisleno Augusto Costa da Cruz

**A REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO DE LOTEAMENTOS PÚBLICOS: UM ESTUDO BASEADO NO PROJETO DO LOTEAMENTO DE INTERESSE SOCIAL VILA BETINHO EM CHAPECÓ/ SC.....204**

Reginaldo Pereira e Karen Bissani

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – NOVA LEI – VELHAS PRÁTICAS: CASO DE ARAGUAÍNA – AMAZÔNIA LEGAL ..... 216**

João Aparecido Bazolli, Olívia Campos Maia Pereirae e Mariela Cristina Ayres Oliveira

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM MATO GROSSO DO SUL/BRASIL .....232**

Antonio Hilario Aguilera Urquiza e Lourival dos Santos

**POLÍTICAS PÚBLICAS E ESCOLHA RACIONAL: O CASO DO CENTRO URBANO DE CULTURA, ARTE, CIÊNCIA E ESPORTE DE FORTALEZA, ESTADO DO CEARÁ .....249**

Mariana Dionísio de Andrade e Rodrigo Ferraz de Castro Remígio

**O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO PARCELA DO MÍNIMO EXISTENCIAL: REFLEXÕES SOBRE A INTERRUPÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR INADIMPLEMENTO DO USUÁRIO .....266**

Augusto César Leite de Resende

**II. OUTROS TEMAS .....284**

**ACERCA DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA UNIFORMIDADE DAS DECISÕES A PARTIR DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À LUZ DO MODELO CONSTITUCIONAL DO PROCESSO BRASILEIRO .....286**

Cintia Garabini Lages e Lúcio Antônio Chamon Junior

**O IMPACTO DO FEDERALISMO SANITÁRIO BRASILEIRO NA EFETIVIDADE DO DIREITO À SAÚDE ...303**

Renato Braz Mehanna Khamis e Ivan Ricardo Garisio Sartori

**A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DA INSIGNIFICÂNCIA JURÍDICA E SOCIAL AO RECONHECIMENTO DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS..... 314**

Renata Mantovani de Lima, Leonardo Macedo Poli e Fernanda São José

**A INTERVENÇÃO DIRETA E INDIRETA NA ATIVIDADE ECONÔMICA EM FACE DA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA ..... 331**

Antônio Francisco Frota Neves e Hector Valverde Santana

**CONFLITOS AGRÁRIOS: DESOBEDIÊNCIA CIVIL OU CRIME?.....350**

Edilene Lôbo e Paulo Henrique de Oliveira Brant

**O PODER POLÍTICO E A MÍDIA DE MASSA: A PERSPECTIVA DA FISCALIZAÇÃO DE CONCESSÕES E OUTORGAS DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL.....369**

Bruno Mello Correa de Barros e Rafael Santos de Oliveira

**OS IMIGRANTES NO BRASIL, SUA VULNERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE .....385**

Leda Maria Messias da Silva e Sarah Somensi Lima

# Perspectivas sobre a relação urbano-rural: repercussões jurídicas no imóvel agrário após a edição da lei n. 13.465/2017\*

## Perspectives concerning the urban-rural relation: legal repercussions in the agrarian property after law n. 13.465/2017

Luana Nunes Bandeira Alves\*\*

Luly Rodrigues da Cunha Fischer\*\*\*

### RESUMO

Este trabalho analisa a definição do imóvel agrário com base em aporte teórico-jurisprudencial, objetivando formular considerações sobre qual regime jurídico de tributação e parcelamento a que ele está submetido após a edição da Lei Federal n. 13.465/2017. O processo metodológico foi a análise qualitativa a respeito da distinção entre os espaços urbanos e rurais, das definições e classificações do imóvel agrário, da incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano e do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, bem como é discutido o regime de parcelamento do solo. Em um segundo momento, com base no método do caso americano, é feita uma análise jurisprudencial em sequência cronológica de decisões do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais sobre o tema. Verificou-se que, majoritariamente, a jurisprudência tem entendido que o imóvel agrário, localizado em área urbana, se submete à incidência do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, o que reflete tanto em questões propriamente agrárias quanto tributárias, envolvendo essa espécie de imóvel. Contudo, as recentes alterações legislativas modificaram, parcialmente, a primazia da legislação agrária sobre a urbanística nos casos de regularização fundiária de núcleos urbanos informais para fins de parcelamento do uso do solo. O artigo versa sobre tema de grande relevância prática e aborda a temática de forma inédita, em razão da recente edição do novo marco de regularização fundiária urbana no país.

**Palavras-chave:** Imóvel agrário. Destinação. Zona Urbana. Tributação. Regularização Fundiária. Parcelamento.

### ABSTRACT

This paper analyses the definition of agrarian property based in a theoretical and jurisprudential support to formulate considerations about the legal regime of taxation and land use of agrarian property after Law n. 13.465/2017. At first, the methodological process was based on a qualitative analysis about the distinction between urban and rural areas, the incidence

\* Recebido em 30/07/2017  
Aprovado em 31/08/2017

\*\* Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará. Advogada Residente da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia. E-mail: luana-bandeiraalves@gmail.com.

\*\*\* Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará e Universidade de Paris XIII em regime de co-tutela. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará. Professora adjunta 1 nas disciplinas de Direito Agrário e Direito Ambiental da Universidade Federal do Pará. E-mail: lulyfischer@yahoo.com.

of Rural and Urban Land Taxes and criteria applied to land use. Secondly, it is presented a legal analysis using case method, using the Supreme Federal Court, Regional Federal Courts and Superior Justice Courts' rulings concerning this matter. The article concludes that in the Courts rulings prevails the understanding that the rural property located in urban areas is subject to rural taxation and rural land use laws. However, recent legislative modifications modified the primacy of the agrarian legislation over urban law in the cases of land tenure regularization in informal urban settlements for land use purposes. This article presents a theme of great practical relevance and brings an original approach to subject due the novelty of the New Federal Urban Land Tenure Regularization Policy in the country.

**Keywords:** Agrarian property. Destination. Urban Zone. Taxation. Land Tenure Regularization. Land Use.

## 1. INTRODUÇÃO

A relação entre urbano e rural tem sido discutida em diversos momentos históricos a partir de diferentes perspectivas e que resultam, conseqüentemente, no estabelecimento de distintos critérios para definir esses espaços. No entanto, com o desenvolvimento técnico-científico e o processo de globalização, essas diferenças espaciais têm sido, gradativamente, reduzidas, fortalecendo a noção de um “novo rural”<sup>1</sup>, sendo essa expressão utilizada para se referir ao cenário de desenvolvimento de atividades terciárias, como turismo e prestação de serviços nos espaços rurais.

Apesar de haver uma maior indiferenciação entre o urbano e o rural na contemporaneidade, essa dicotomia persiste na área jurídica, especialmente para fins tributários e de parcelamento e uso do solo. Ainda que desde 2001, em razão do advento da Lei do Estatuto da Cidade, o planejamento local deva considerar a totalidade do território municipal, a questão agrária é uma competência privativa da União, com pouca ou nenhuma ingerência estadual e local. Já a questão urbanística é uma competência comum, havendo sua execução sido tradicionalmente tratada no âmbito local. Portanto, a dicotomia entre a regulação do solo urbano e rural, na prática, persiste no Direito brasileiro, gerando diversos conflitos para o planejamento municipal.

Em razão do conflito de normas posto, o presente trabalho tem por objetivo investigar quais são as normas jurídicas que incidem sobre o imóvel agrário em áreas urbanas, bem como quais são as repercussões da Lei n. 13.465/2017 para essa discussão.

A metodologia empregada no presente artigo foi a análise qualitativa, utilizando as técnicas de revisão bibliográfica, documental e análise jurisprudencial.

A apresentação dos resultados foi organizada em três tópicos. Inicialmente, é realizada a discussão sobre essas diferentes vertentes relacionadas à distinção entre as áreas urbanas e rurais. Em seguida, apresentamos a definição, as classificações e as regras de parcelamento do denominado imóvel agrário, sendo importante esclarecer que, embora a expressão utilizada pela legislação seja imóvel rural, neste trabalho, adota-se, preferencialmente, o uso do termo imóvel agrário com base em apontamentos doutrinários de classificação deste imóvel<sup>2</sup>.

Destaca-se que essa questão, também, envolve a discussão sobre a distinção entre agrariedade e ruralidade no contexto da empresa agrária<sup>3</sup>. Assim, para o entendimento da discussão realizada neste artigo, considera-se mais adequada a utilização da terminologia imóvel agrário, uma vez que a agrariedade<sup>4</sup> diz respeito à atividade agrícola a partir do ciclo agrobiológico e está conseqüentemente relacionada à destinação e uso do imóvel.

1 ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. (Org.). *Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 17.

2 REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel rural: agrariedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 71.

3 TRENTINI, Flavia. *Teoria do direito agrário contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 26-28.

4 REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel rural: agrariedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 61-80.

O termo rural está estritamente voltado à questão da localização, da espacialidade de forma restrita, o que o torna insuficiente para a discussão dos imóveis com destinação agrária localizados em espaços urbanos. Dessa forma, a expressão imóvel rural, somente, será empregada nos momentos em que for discutida a legislação que adota sua utilização.

Nesse contexto, discutem-se quais as implicações para o regime jurídico de tributação e de uso e parcelamento do solo aplicável nos casos em que esse imóvel esteja localizado em áreas urbanas, bem como qual regulação deverá prevalecer nos casos de conflito entre o planejamento federal e local segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) acerca dos aspectos teóricos discutidos sobre esse conflito normativo.

A pesquisa das decisões foi realizada a partir dos sítios eletrônicos de cada tribunal tendo por base as seguintes palavras-chave: imóvel rural IPTU, imóvel rural ITR, imóvel rural tributário e imóvel rural urbano. Esse método consiste na análise da jurisprudência a partir dos seguintes elementos: resumo dos fatos (*facts*), objeto da ação (*issue*), fundamentação (*reasoning*) e a decisão do Tribunal (*holding*).

Segundo Luciana de Oliveira Ramos e Vivian Cristina Schorsch<sup>5</sup>, a ferramenta acadêmica acima descrita enfatiza mais a fundamentação e os argumentos que embasam a solução do que a resolução do caso em si.

Contudo, em cada uma das seções acima, discutiremos quais as inovações trazidas à discussão com a edição da Lei Federal n. 13.465/2017, que instituiu o novo marco da política de regularização fundiária urbana no país.

## 2. DISTINÇÕES ENTRE URBANO E RURAL

A ideia de contraposição entre o urbano e o rural vem sendo superada por diversas razões que devem ser levadas em consideração. De acordo com Ângela Maria Endlich<sup>6</sup>, existem diferentes critérios de definição sobre o urbano e o rural a serem analisados complementarmente, são eles: limites oficiais ou delimitação administrativa, delimitação de um patamar demográfico, densidade demográfica e ocupação econômica da população.

O critério estabelecido a partir da delimitação administrativa remete à ideia de rural e urbano como adjetivos espaciais, pois se fundamenta nos limites estabelecidos oficialmente pelo Estado, sendo esta a concepção adotada pelo Brasil. Segundo Luly Rodrigues da Cunha Fischer<sup>7</sup>, a definição do perímetro urbano é uma das competências local a partir da qual o Município delimita o seu espaço para o exercício do poder de polícia de controle do parcelamento e uso do solo. Para essa definição, é utilizado o critério jurídico em consonância com o art. 3º do Decreto-Lei n. 311/1938<sup>8</sup>.

Ainda a respeito do critério administrativo, é interessante notar que, de acordo com as lições de José Eli da Veiga<sup>9</sup>, em outros países, é comum a combinação entre critérios estruturais, como: número de habitantes

5 RAMOS, Luciana de Oliveira; SCHORSCHER, Vivian Cristina. Método do caso. In: GHIRARDI, José Garcez (Org.). *Métodos de ensino em Direito: conceitos para um debate*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 53.

6 ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. (Org.). *Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 13.

7 FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. *Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará*. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014. p. 145-148.

8 BRASIL. *Decreto-Lei n. 311, de 2 de março de 1938*. Dispõe sobre a divisão territorial do país. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 maio 2015.

9 VEIGA, José Eli da. Nem tudo é urbano. *Cienc. Cult.*, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 26-29, Apr. 2004. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252004000200016&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252004000200016&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 jul. 2017.

ou densidade; e funcionais, a exemplo dos serviços indispensáveis aos cidadãos, sendo que o Brasil se distingue mundialmente por considerar como cidades locais tão precários, nos quais não há sequer escolas ou transporte coletivo.

Segundo Ângela Maria Endlich<sup>10</sup>, as definições de caráter demográfico remetem à ideia de um rural como dispersão e o urbano enquanto aglomeração, porém, essa concepção mostra-se insuficiente para avaliar questões importantes, como, por exemplo: a riqueza ou a pobreza; e o nível de educação dos habitantes.

Atualmente, a vinculação à ocupação econômica se encontra superada, já que se fortalece o posicionamento de que diversas atividades vêm sendo desenvolvidas no campo, o que constitui o novo rural. Nesse sentido, José Eli da Veiga<sup>11</sup> destaca que, nos territórios rurais mais dinâmicos, predominam as atividades terciárias, principalmente serviços que geram fluxo de capital, a exemplo do turismo e da recreação.

O Brasil tem passado por várias modificações socioeconômicas e em virtude dessas mudanças é que, de acordo com Ângela Maria Endlich<sup>12</sup>, os critérios analisados se mostram insuficientes para contemplar as complexidades entre urbano e rural. Por esse motivo, considera que a concepção de centralidade é aquela que se mostra mais adequada a esse novo contexto, pois não pressupõe limites fixos entre urbano e rural; ou seja, o urbano pode se estender para além das cidades, se relacionando, diretamente, com o rural e, consequentemente, superando a ideia de compartimentação entre essas áreas.

A partir de 2001, houve alterações jurídicas no ordenamento na regulação dos espaços urbanos, afetando, consequentemente a definição de rural. A primeira delas está contida no art. 39, § 2º da Lei n. 10.257/2001, determinando que “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”<sup>13</sup>. No entanto, tal determinação não superou a dicotomia entre o emprego do critério de urbano e rural na legislação brasileira.

Em 2009 foram editadas duas leis que trouxeram critérios de definição de área urbana. A primeira, a Lei n. 11.952/2009, dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, que estabelece que “são passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas da União, [...] situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica” (art. 21)<sup>14</sup>.

Essas doações ocorreriam nas áreas previstas no perímetro indicado na Lei Municipal de Ordenamento Territorial Urbano (plano diretor, em lei municipal específica para a área ou áreas objeto de regularização ou em outra lei municipal), sendo tal exigência dispensada, apenas, nos casos de áreas urbanas consolidadas (art. 22)<sup>15</sup>.

O Decreto n. 7.341/2010, que regulamentou as disposições acima, define áreas urbanas consolidadas como aquelas que possuam: a) sistema viário implantado com vias de circulação pavimentadas ou não, que

10 ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. (Org.). *Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 14-15.

11 VEIGA, José Eli da. Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. In: PIQUET, Rosélia; OLIVEIRA, Elzira de. *Economia e território no Brasil contemporâneo*. 2007. Disponível em: <[http://www.zeei.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/Mudancas\\_nas\\_relacoes\\_entre\\_espacos.pdf](http://www.zeei.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/Mudancas_nas_relacoes_entre_espacos.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

12 ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. (Org.). *Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 19.

13 BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

14 BRASIL. *Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009*. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis n.ºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2017.

15 BRASIL. *Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009*. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis n.ºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7341.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2017.

configuram a área urbana por meio de quadras e lotes; b) uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de instalações e edificações residenciais, comerciais, voltadas à prestação de serviços, industriais, institucionais ou mistas, bem como demais equipamentos públicos urbanos e comunitários (art. 2º)<sup>16</sup>.

Assim, percebe-se que, além do tradicional critério administrativo, passou o ordenamento jurídico a considerar o elemento da destinação efetiva, isto é, a função urbana, independentemente da localização urbana ou rural para fins de regularização fundiária. Esse critério, no entanto, aplica-se, somente, aos municípios localizados na Amazônia Legal.

A segunda norma editada foi a Lei n. 11.977/2009<sup>17</sup> que dispunha sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em área urbana cabendo ao município a competência para executar esse procedimento, de acordo com Andreza Aparecida Franco Câmara<sup>18</sup>. Atualmente, se encontra revogada e definia a área urbana como “parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica” e área urbana consolidada como “parcela da área urbana com densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbana; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos” (art. 47)<sup>19</sup>.

Nessa lei, diferentemente do que ocorre com a legislação voltada à regularização urbana na Amazônia legal, que não autorizava, expressamente, a regularização fundiária urbana fora dos limites administrativos estabelecidos pela legislação municipal, prevalecendo, em nível nacional, o critério administrativo. O uso do conceito de área urbana, consolidada no caso da lei em comento, tinha finalidade de criar critérios objetivos para autorizar ou não a intervenção em áreas de preservação permanente situadas em núcleos urbanos contínuos ou descontínuos, assim definidos por legislação municipal.

É por essa razão que a Lei n. 12.651/2012, conhecida como Novo Código Florestal, incorporou a definição de área urbana consolidada da Lei n. 11.977/2009, utilizando, cumulativamente, o critério demográfico e administrativo para autorizar a regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente, realização de obras habitacionais e de urbanização (art. 7º, §2º)<sup>20</sup>, não havendo qualquer inovação sobre a matéria.

A Lei n. 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, alterou as disposições acima descritas, introduzindo uma nova definição de urbano para fins de

16 BRASIL. *Decreto n. 7.341, de 22 de outubro de 2010*. Regulamenta a Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar n° 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2017.

17 BRASIL. *Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n°3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n°s 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n° 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2017.

18 CÂMARA, Andreza Aparecida. Políticas Públicas de Habitação e o programa de aceleração do crescimento: análise das intervenções no estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília*, v. 1, n. 3 – número especial, p. 145-178, dez. 2011. p. 167.

19 BRASIL. *Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n°3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n°s 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n° 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2017.

20 BRASIL. *Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção vegetal nativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

regularização, que é a de núcleos urbanos informais (art. 9º, § 1º)<sup>21</sup>. Segundo a nova lei, um núcleo urbano é definido como um:

Assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural.

Essa definição é aplicável mesmo aos imóveis localizados em área rural, ou seja, em áreas não previstas no plano diretor como urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, sendo interessante destacar que ficaram excluídas dessa lei os núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal.

Nesse contexto, a única exigência é de que o espaço ocupado pelo núcleo urbano informal tenha área inferior à fração mínima de parcelamento na região, sendo caracterizado pela legislação agrária como um minifúndio.

Já o núcleo urbano informal é aquele classificado como “clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”<sup>22</sup>. Esses núcleos serão considerados consolidados quando forem de difícil reversão, identificado o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

Se esses núcleos urbanos informais estiverem situados, total ou parcialmente, em área de preservação permanente, em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

Nota-se que, quando a regularização fundiária abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que admita regularização, será exigida, também, a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

21 BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

22 BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

Destaca-se que casos em que ocupação tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a nova legislação abandona o critério administrativo para fins de regularização fundiária, considerando apenas a destinação efetiva da área ocupada para funções urbanas. A prévia definição da área como urbana, tradicional no ordenamento jurídico brasileiro, foi superada, sendo compatível com a noção de planejamento territorial municipal único, prevista no Estatuto da Cidade. No caso da Amazônia Legal, mesmo após as modificações ocorridas no ano de 2017, a regra da destinação permanece válida, apenas, para as áreas urbanas consolidadas.

Contudo, o critério da destinação efetiva pode afetar tanto o planejamento das cidades, gerando descon- trole da expansão da mancha urbana, como prejudicar a segurança alimentar do território, pois a conversão do solo rural em urbano é altamente rentável para fins de especulação imobiliária. Para limitar esse possível efeito adverso, essa regularização limita-se aos imóveis rurais classificados como minifúndios, ou seja, que perderam de fato sua capacidade produtiva.

### 3. IMÓVEL AGRÁRIO: DEFINIÇÃO, CLASSIFICAÇÕES E REGRAS DE PARCELAMENTO

A definição de imóvel rural foi unificada na legislação agrária e tributária, aplicando-se também o critério da destinação efetiva. O conceito legal no citado inciso I do art. 4º do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64)<sup>23</sup>, atualizado, após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988)<sup>24</sup>, pelo coincidente inc. I do art. 4º da Lei n. 8.629/1993<sup>25</sup>, o define como o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à atividade agrária.

O conceito de rústico está ligado à noção de não edificado. No entanto, com o desenvolvimento técnico- científico, esse elemento deixa de ser uma característica essencial para a definição<sup>26</sup> ocorrendo predominantemente em meio rural<sup>27</sup>. Nesse sentido, é esclarecedor o precedente do STJ sobre o tema, ao estabelecer que “[o] critério para a aferição da natureza do imóvel, para sua classificação, se urbano ou rural, para fins de desapropriação, leva em consideração não apenas sua localização geográfica, mas também a destinação do bem”<sup>28</sup>.

Este, também, é o entendimento que se depreende da leitura do art. 4º, I, do Estatuto da Terra<sup>29</sup>, que deixa em segundo o plano o critério da localização para definir imóvel rural, colocando em evidência a forma de exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial.

A expressão área contínua está ligada à continuidade econômica da atividade agrária, e não à mera continuidade física. Por essa razão, a existência de estrada, cerca ou rio, desde que não atrapalhe o exercício da atividade e a circulação, não descaracteriza o elemento da área contínua. Nesse sentido dispõe o Ato Declaratório n. 9/1998 da Secretaria da Receita Federal<sup>30</sup>, que dispõe que:

23 BRASIL. *Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

24 BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

25 BRASIL. *Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm)>. Acesso em: 5 maio 2015.

26 ROCHA, Olavo Ayr de Lima. *A desapropriação no direito agrário*. São Paulo: Atlas, 1992. p. 80.

27 REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel Agrário: agrariedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 48.

28 BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. *RESP 1170055/TO*, Rel. Min. Eliana Calmon, publicação DJ de DJ de 24/6/2010.

29 BRASIL. *Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

30 BRASIL. Secretaria da Receita Federal. *Ato Declaratório Normativo COSIT n. 9, de 31 de julho de 1998*. Entendimento da expressão

I – a expressão “área contínua” de que trata o § 2º do art. 1º da Lei 9.393, de 19.12.1996, tem o sentido de continuidade econômica, de utilidade econômica e de aproveitamento da propriedade rural;

II – considera-se imóvel rural de área contínua a área do prédio rústico seja ela um todo único, indivisível, seja ela dividida fisicamente por estrada, rodovia, ferrovia ou por um rio.

É oportuno destacar que, de acordo com as lições de Gustavo Elias Kallás Rezek<sup>31</sup>, a continuidade econômica deve ser seguida pela proximidade física das áreas. Assim, a lei agrária ameniza o conceito da continuidade física do direito civil, mas não o despreza por completo. Deve-se analisar caso a caso, razão pela qual adota a expressão *continuidade físico-econômica*, que reflete a necessidade de continuidade econômica agregada à proximidade física entre as áreas passíveis de exploração.

Cumpra observar que a possibilidade de descontinuidade não é, apenas, espacial, mas registral. O imóvel rural contínuo, assim, poderá ser constituído por uma ou mais propriedades rurais, inclusive de proprietários diferentes. Nesse sentido destacamos precedente do STF, que estabelece que “[a] existência de condomínio sobre o imóvel rural não impede a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social”<sup>32</sup>.

Por fim, cumpre destacar a questão da afetação potencial dos imóveis agrários contida na definição. A Instrução Normativa (IN) n. 17-B, de 22 de dezembro de 1980<sup>33</sup>, que dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais, estabelece as hipóteses de necessidade de prévia anuência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Nos casos de parcelamento para fins urbanos de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana, cabe ao INCRA apenas realizar a atualização do cadastro rural, contanto que o parcelamento esteja previamente aprovado pela Prefeitura e registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Já nos casos de parcelamentos urbanos localizados fora da zona urbana ou na zona de expansão urbana, o ato normativo do INCRA determina que é de sua competência exclusiva, a requerimento do interessado, autorizar a conversão de solo rural em urbano. Assim, a alteração de uso será autorizada nos casos em que: a) por suas características e situação, seja própria para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas; b) seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária; e c) comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento.

Essas medidas têm por objetivo assegurar a disponibilidade de terras para o uso agrário, garantindo a segurança alimentar. No entanto, essa restrição para Municípios cujo crescimento urbano é rápido, como no caso dos que estão sujeitos a elevado fluxo migratório na Amazônia Legal, o poder local tem pouca capacidade de interferir no processo de parcelamento do solo nas áreas de expansão urbana e de urbanização específica.

A Lei n. 13.465/2017<sup>34</sup> conferiu maior poder ao Município para promover a regularização fundiária em

“área contínua” constante do §2º do art. 1º da Lei n. 9.393/1996. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=5843>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

31 REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel Agrário: agrariedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 53.

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 24.503*, Rel. Min. Marco Aurélio, publicação DJ de 05/09/2003.

33 BRASIL. *Instrução Normativa n. 17-B, de 22 de dezembro, de 1980*. Dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos\\_internos/instrucoes/instrucao/I17b\\_221280.pdf](http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao/I17b_221280.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

34 BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365,

áreas de expansão urbana e de urbanização específica. Com a mudança do conceito de núcleo urbano, a regra da Instrução Normativa do INCRA n. 17-B/1980<sup>35</sup> foi parcialmente afastada pela nova lei federal. Com base nas novas regras de regularização fundiária, compete, exclusivamente, aos Municípios, que estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados, classificar a modalidade de regularização; processar análises, aprovar os projetos propostos e emitir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) (art. 30)<sup>36</sup>.

A CRF é definida como ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado (art. 41)<sup>37</sup>, apresentando no mínimo: a) o nome do núcleo urbano regularizado; b) a localização; c) a modalidade da regularização; d) as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; e) a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver; e f) a listagem com nomes dos ocupantes que tiverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

A referida certidão de regularização fundiária substitui a exigência anterior do licenciamento urbanístico-ambiental integrado prevista na Lei n. 11.977/2009<sup>38</sup> no processo de aprovação dos projetos de regularização fundiária urbana. Esse ato, também, substitui os processos individuais de titulação da área regularizada, pois nela, também, está contida a listagem com nomes dos ocupantes que tenham adquirido a respectiva unidade por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro.

---

de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n° 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n° 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

35 BRASIL. *Instrução Normativa n. 17-B, de 22 de dezembro, de 1980*. Dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos\\_internos/instrucoes/instrucao/I17b\\_221280.pdf](http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao/I17b_221280.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

36 BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n° 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n°s 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n° 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n° 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

37 BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n° 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n°s 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n° 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n° 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

38 BRASIL. *Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n°3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n°s 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n° 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2017.

Esse ato administrativo é igualmente responsável por suprir o processo de desafetação do INCRA dos imóveis rurais com parcela inferior ao menor módulo rural, ou seja, das propriedades rurais classificadas como minifúndios. Segundo o art. 44, §§ 4º e 7º<sup>39</sup>, o oficial do cartório de registro de imóveis, ao registrar a CRF, não necessita da averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no INCRA.

Em verdade, como a desafetação nessas hipóteses se dá com a expedição da CRF, o oficial do cartório de registro de imóveis notificará o INCRA, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil apenas após o registro da CRF, para que esses órgãos cancelem os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas.

É importante esclarecer que o Estatuto da Terra, em seu artigo 4º<sup>40</sup>; e o Decreto n. 55.891/1965<sup>41</sup>, no artigo 6º, classificam o imóvel agrário a partir das seguintes modalidades: minifúndio, propriedade familiar, empresa rural, latifúndio por exploração e latifúndio por dimensão. Todas as referidas modalidades se relacionam ao conceito de módulo rural que — de acordo com o art. 5º do Estatuto da Terra<sup>42</sup>; e o art. 14 do Decreto<sup>43</sup> acima citado — diz respeito à área mínima de parcelamento do solo, economicamente aproveitável em cada localidade.

O minifúndio, previsto no art. 4º, inc. IV, é conceituado como o imóvel agrário com área agricultável inferior ao módulo mínimo para a região em que se localiza e o tipo de exploração a qual se destina. Por ser inferior ao mínimo necessário para obter rentabilidade com a exploração econômica da terra, o minifúndio resulta em pobreza e prática predatória dos recursos naturais, sendo, portanto, proibido pelo art. 65 do Estatuto da Terra, conforme salienta Gustavo Elias Kallás Rezek<sup>44</sup>. É somente nesses casos que a Lei n. 13.465/2017<sup>45</sup> atribuiu competência aos Municípios para a desafetação automática do imóvel rural.

39 BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

40 BRASIL. *Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

41 BRASIL. *Decreto n. 55.981, de 31 de março de 1965*. Regulamenta dispositivos do Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D55891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55891.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

42 BRASIL. *Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

43 BRASIL. *Decreto n. 55.981, de 31 de março de 1965*. Regulamenta dispositivos do Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D55891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55891.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

44 REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel rural: agrariedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 63.

45 BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-)

A propriedade familiar, disposta no art. 4º, inc. II, da Lei n. 4.504/1964, é necessariamente explorada pelo agricultor e sua família, sendo, excepcionalmente, constatado o auxílio de terceiros. Essa espécie representa a área suficiente à garantia da subsistência e rentabilidade econômica daqueles que a exploram, podendo ser, pelo menos, igual a um módulo rural ou superá-lo, desde que não configure a empresa rural, conforme pontuam Luá Cristina Siqueira Reis e João da Cruz Gonçalves Neto<sup>46</sup>.

No que tange à empresa rural, essa espécie é prevista pelo art. 4º, inc. VI, do Estatuto da Terra, sendo definida como imóvel destinado ao empreendimento de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, com objetivo econômico.

O latifúndio por exploração, definido pelo art. 4º, inc. V, alínea b, da legislação acima citada, diz respeito à extensão que não excede a área referente ao latifúndio por dimensão. Mas, sua principal característica é o fato de ser inexplorado ou explorado de forma ineficiente.

A modalidade latifúndio por dimensão está extinta, pois, embora tenha sido prevista pela legislação infraconstitucional, não foi recepcionada pela CF/1988 em seu art. 185, inciso I<sup>47</sup>, o qual prevê as hipóteses de configuração do imóvel rural quanto à sua extensão<sup>48</sup>.

Além da classificação prevista pelo Estatuto da Terra, há, também, aquela que se encontra no texto da CF/1988, mais precisamente em seu art. 185, incisos I e II<sup>49</sup>, sendo esse dispositivo posteriormente regulamentado pela Lei n. 8.629/1993<sup>50</sup>.

A classificação constitucional analisa o imóvel agrário quanto à sua extensão, como pequena, média ou grande propriedade (art. 185, inc. I); e quanto à sua exploração, como propriedade produtiva ou improdutiva (art. 185, inciso II)<sup>51</sup>.

É importante ressaltar o posicionamento Plenário do STF no julgamento do Mandado de Segurança n. 24719-DF<sup>52</sup>, relatado pelo Ministro Carlos Velloso, ao consolidar que a classificação da propriedade rural em pequena, média ou grande se apreende estritamente da extensão do lote, sem exclusão do espaço considerado não aproveitável da área total do imóvel. Contudo, esse entendimento aplica-se, apenas, para fins de classificação do imóvel agrário, conforme a interpretação do art. 185 da CF/1988<sup>53</sup>.

Dessa forma, posterior à Constituição, o art. 4º da Lei n. 8.629/1993<sup>54</sup> determina que a pequena propriedade compreende de um a quatro módulos fiscais; a média propriedade é superior a quatro e inferior a quinze módulos fiscais; e, por fim, a grande propriedade representa as áreas superiores a quinze módulos fiscais.

Ao analisar, de forma crítica, a legislação exposta, contata-se que o Estatuto da Terra<sup>55</sup> se mostra insufi-

---

2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 25 jul. 2017.

46 REIS, Luá Cristine Siqueira; GONÇALVES NETO, João da Cruz. Produção de alimentos: agricultura familiar x cultura de exportação no Brasil sob a perspectiva da sustentabilidade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 91, 2014.

47 BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 maio 2015.

48 Essa espécie de imóvel agrário era aquela que não excedia 600 vezes a dimensão do módulo médio da área ou que excedia 600 vezes a média dos imóveis rurais de determinada localidade.

49 BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 maio 2015.

50 BRASIL. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 5 maio 2015.

51 BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 maio 2015.

52 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 24719-DF*, Rel. Min. Carlos Velloso, publicado em: 14/05/2004.

53 BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 maio 2015.

54 BRASIL. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. *Regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 5 maio 2015.

55 BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 05 maio 2015.

ciente para abranger a complexidade de situações existentes atualmente envolvendo áreas urbanas e rurais. Isso ocorre, principalmente, em virtude do tempo de existência dessa lei que foi promulgada na década de 1960, cabendo, também, compreender que, apesar de a Constituição Federal de 1988 ser mais recente que o Estatuto da Terra, esta se mostra incompleta por não tratar de espécies como: o minifúndio que, também, deve ser discutido.

Sendo assim, se mostra mais adequada e atualizada a classificação doutrinária proposta por Gustavo Elias Kallás Rezek<sup>56</sup>, segundo a qual o imóvel agrário poderá ser definido: a) quanto à sua localização, como a.1) rural ou a.2) urbano; b) quanto à qualificação do meio para o exercício da atividade agrária, como b.1) rústico ou b.2) edificado; e c) quanto à sua política governamental, como c.1) empresa agrária, c.2) latifúndio e c.3) imóvel devoluto.

Antes de detalharmos cada uma dessas espécies, é importante destacar que essa classificação pode ser considerada: mais recente, pois foi desenvolvida em uma obra datada no ano de 2006; completa por envolver tanto as modalidades já previstas na legislação, quanto outras espécies que não foram tratadas constitucional e infraconstitucionalmente; e, mais adequada à complexidade das novas situações que surgem em razão da inexistência de limites rígidos entre o urbano e o rural, tal como o caso do imóvel agrário urbano, objeto deste estudo.

Assim, o imóvel rústico é aquele cuja atividade agrária é necessariamente desenvolvida a partir do contato direto com a terra fértil para o desenvolvimento de plantas ou criação de animais, enquanto o imóvel edificado é aquele em que estas mesmas atividades podem ser desenvolvidas por meio de maquinários e construções que substituam a presença direta da terra fértil. Nesse sentido, Flavia Trentini<sup>57</sup> dispõe que, modernamente, muitos produtos de origem agrícola não dependem de uma relação direta com a utilização da terra.

No que tange à concepção de empresa rural, Gustavo Elias Kallás Rezek<sup>58</sup> defende a ideia do imóvel de empresa agrária, e não de empresa rural aos moldes do Estatuto da Terra<sup>59</sup>, porque o primeiro possui um sentido mais amplo, enquanto o segundo se mostra ultrapassado e restrito.

A referida classificação adota os conceitos estabelecidos pela legislação vigente com relação às espécies de latifúndio por exploração, a partir do qual aquela propriedade que for considerada improdutiva deverá ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária.

Quanto ao imóvel devoluto este é propriedade do Estado, sendo constituído pelas chamadas terras devolutas — as quais o Poder Público não incumbiu uma destinação — que seriam imóveis agrários por sua potencialidade, aguardando a correta destinação pelo Estado.

Essa classificação, no entanto, não foi ainda totalmente incorporada pela legislação agrária, possuindo ainda a questão tratamento fragmentário, especialmente no que concerne à relação entre regulação do uso do solo urbano e rural.

A partir da análise da legislação e da doutrina sobre o tema é possível afirmar que diferentemente, do que ocorreu com a definição de imóvel rural, em que o critério da afetação foi parcialmente alterado em prol de uma maior autonomia dos municípios para promover a regularização fundiária de assentamentos urbanos informais, os critérios de classificação do imóvel rural permanecem inalterados.

O que definirá se o imóvel urbano previamente ocupado será urbano ou rural em áreas de expansão urbana ou de urbanização específica será sua destinação efetiva e não mais o critério formal da desafetação.

56 REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel rural: agrariedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 74.

57 TRENTINI, Flavia. *Teoria do direito agrário contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 27-28.

58 REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel rural: agrariedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 75

59 BRASIL. *Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

Essa medida não coloca em risco, ao menos teoricamente, a necessidade de primazia da destinação de áreas rurais à atividade agrária, pois a autonomia dos municípios para concretizar a intervenção sem a necessidade de prévia anuência do INCRA ocorre apenas em áreas de pequena dimensão, que são os minifúndios já previamente ocupados.

Entretanto, é necessário ressaltar que essa medida poderá gerar conflitos entre o órgão agrário federal e os Municípios, pois como tradicionalmente não há controle preventivo pelo Município das ocupações espontâneas, atividades agrícolas como a horticultura poderão desaparecer em razão da pressão decorrente da especulação fundiária em zonas periféricas, podendo colocar em xeque a segurança alimentar dos centros urbanos. Esse controle permanece apenas para os parcelamentos do solo para fins urbanos formais, para os quais ainda são válidas as exigências da IN INCRA n. 17-B/1980<sup>60</sup>.

#### **4. HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO E DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL: ANÁLISE LEGAL E JURISPRUDENCIAL**

A incidência do IPTU, de acordo com o art. 156, inc. I, da CF/1988<sup>61</sup>, é definida pelo ente municipal e Distrito Federal sobre os imóveis localizados na zona urbana. Para efeitos de incidência desse imposto, o art. 32 da Lei n. 5.172/1966, o Código Tributário Nacional (CTN)<sup>62</sup>, dispõe que se entende por zona urbana aquela que for definida pela lei municipal, devendo existir concomitante nessa área pelo menos dois melhoramentos dentre os que estão elencados na legislação. As alíquotas desse imposto progridem de acordo com o valor da propriedade que varia em razão da localização e do uso do imóvel, conforme o art. 4º, inc. II, da CF/1988<sup>63</sup>.

Diferentemente do IPTU, a cobrança do ITR é competência da União, e, conforme o art. 153, §4º, inc. III, da CF/1988<sup>64</sup>, este incide com base de cálculo, apenas, sobre o valor da terra nua, considerando toda a extensão do lote e o seu grau de utilização, conforme a incidência de alíquotas aplicadas progressivamente, como determina o art. 11 da Lei n. 9.393/1996<sup>65</sup>.

A progressividade da alíquota cobrada depende diretamente da relação entre a extensão da propriedade e o seu grau de utilização, sendo este um ponto importante para a análise do ITR, em virtude da questão central sobre a destinação agrária desses imóveis. De acordo com Flavia Trentini<sup>66</sup>, com relação à doutrina agrária, o imóvel será compreendido como agrário independentemente de sua localização, sendo considerada principalmente a sua destinação. O Estatuto da Terra, também, é taxativo quanto a esse ponto em seu art. 4º, inc. I<sup>67</sup>, ao dispor que será considerado imóvel rural qualquer que seja a sua localização, desde que se

60 BRASIL. *Instrução Normativa n. 17-B, de 22 de dezembro, de 1980*. Dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos\\_internos/instrucoes/instrucao/I17b\\_221280.pdf](http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao/I17b_221280.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

61 BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

62 BRASIL. *Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2015.

63 BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

64 BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

65 BRASIL. *Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

66 TRENTINI, Flavia. *Teoria do direito agrário contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 26.

67 BRASIL. *Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

destine às atividades dispostas no art. 15 do Decreto-Lei n. 57/1966<sup>68</sup>.

Nesse sentido, quanto maior for a propriedade, tendo em vista a classificação constitucional; e menor for o grau de utilização, previsto pela legislação infraconstitucional, maior será a alíquota incidente sobre o ITR. Isso acontece por conta de um esforço legislativo para desestimular as propriedades improdutivas.

A partir da presente discussão, verifica-se o descompasso entre o critério da localização para incidência tributária, a partir do CTN; e as disposições da legislação agrária que considera também o critério da destinação do imóvel. Assim, em virtude dessa dissonância são verificados determinados problemas quanto à tributação dos imóveis agrários localizados em áreas urbanas. Em razão da complexidade que envolve o imóvel agrário localizado em área urbana, seja em matéria de Direito Agrário ou Direito Tributário é importante buscar verificar qual tem sido o entendimento jurisprudencial do STF, STJ e dos TRFs.

Como resultando da pesquisa de jurisprudência foram analisadas 30 decisões, sendo: 4 julgados do STF, 7 decisões do STJ, 2 julgamentos do TRF da 1ª Região, 2 decisões do TRF da 2ª Região, 4 julgados do TRF da 3ª Região, 2 decisões do TRF da 4ª Região e 9 julgamentos do TRF da 5ª Região. A seleção das decisões se baseou no critério de utilização de determinadas palavras-chave no sítio eletrônico de cada um desses tribunais, as referidas palavras-chave são: imóvel rural IPTU, imóvel rural ITR, imóvel rural tributário e imóvel rural urbano. Por fim, esclarece-se que a pesquisa jurisprudencial foi realizada no período de maio a julho de 2015.

Em 1982, o STF<sup>69</sup> declarou inconstitucional o art. 6º da Lei n. 5.868/1972<sup>70</sup>, porque não se tratava de lei complementar para poder estabelecer critérios de natureza tributária, sendo, então, aplicáveis os arts. 29 e 32 do CTN<sup>71</sup> que se fundamentam no critério da localização do imóvel, ressaltando a discussão sobre o critério da destinação. Em 1986, o STF foi novamente instado a se manifestar acerca a incidência do IPTU com fundamento no art. 32 do CTN, porém, não foi conhecido o respectivo recurso extradionário<sup>72</sup>.

No ano de 1999, o Tribunal Pleno do STF<sup>73</sup>, em votação unânime, declarou inconstitucional o art. 12 da Lei n. 5.868/1972<sup>74</sup> no tocante à revogação do art. 15 do Decreto-Lei n. 57/1966<sup>75</sup>.

Sendo assim, ao analisar a questão de bitributação relacionada ao IPTU e ao ITR, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF da 2ª Região)<sup>76</sup>, em uma das primeiras decisões dos TRFs encontradas na pesquisa jurisprudencial a partir do critério cronológico, considerou que estando o imóvel situado em zona urbana caberia a cobrança do IPTU fundamentando que diante do conflito de natureza tributária: 1. estando o imóvel localizado em área urbana, urbanizável ou de expansão urbana; e 2. não tendo exploração agrícola, pastoril ou extrativa vegetal, este será sujeito ao IPTU, afastando a incidência do ITR, declarando não provida a referida apelação.

Em decisão publicada no ano de 2004, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF da 5ª Região)<sup>77</sup>

68 BRASIL. *Decreto-Lei n. 57, de 18 de novembro de 1966*. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0057.htm)>. Acesso em: 07 maio 2015.

69 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 93850-MG*, Rel. Min. Moreira Alves, publicado em: 27/08/1982.

70 BRASIL. *Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972*. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

71 BRASIL. *Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2015.

72 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 100427-DF*, Rel. Min. Carlos Madeira, publicado em: 07/03/1986.

73 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 1407735-SP*, Rel. Min. Sydney Sanchers, publicado em: 04/06/1999.

74 BRASIL. *Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972*. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

75 BRASIL. *Decreto-Lei n. 57, de 18 de novembro de 1966*. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0057.htm)>. Acesso em: 07 maio 2015.

76 RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal 2ª Região. *Apelação Cível 147640-RJ*, Rel. Des. Castro Aguiar, publicada em: 08/03/2001.

77 PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal 5ª Região. *Embargos de Declaração na Apelação Cível 294568-SE*, Rel. Des. Hélio Silvio Ourem Campos, publicados em: 19/03/2004.

analisou os Embargos de Declaração opostos pela Fazenda Nacional, em razão de suposta contradição a respeito da incidência de IPTU em imóvel incluído na área de expansão do Município de Aracajú. Nesse caso o Tribunal, com base nas disposições dos arts. 29 e 32 do CTN<sup>78</sup>, negou provimento aos Embargos por não haver contradição na decisão que julgou que independentemente do uso dado à propriedade, incide a cobrança do IPTU sobre imóvel situado em área urbanizável ou de expansão urbana, conforme lei municipal, mesmo que não sejam constatados os melhoramentos dispostos no art. 32, §1º, do CTN. Assim, observa-se que essa decisão teve por fundamento preponderante as disposições do Código Tributário Nacional.

É interessante destacar que ainda em 2004, o TRF da 5ª Região<sup>79</sup> julgou uma apelação cível em que a União suscitou o art. 15 do Decreto-Lei n. 57/1986<sup>80</sup>, o qual expressa a não incidência do art. 32 do CTN nos casos em que o imóvel seja utilizado para exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo o ITR. Como no caso em tela não foi comprovada essa hipótese, foi determinada a incidência do IPTU, conforme disposto no art. 32 do CTN<sup>81</sup>. Nessa decisão se verifica, expressamente, a discussão sobre a destinação do imóvel em favor da incidência do ITR.

Outro posicionamento é o do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF da 3ª Região)<sup>82</sup> em decisão referente a Embargos à Execução, onde a embargada promoveu uma execução fiscal com fundamento em uma certidão de inscrição em dívida ativa de débito de ITR referente ao exercício tributário do ano de 1986. Ocorre que o imóvel agrário foi integrado à área urbana, fato este devidamente comprovado. Sendo assim, o Tribunal entendeu que a área situada em zona urbana só pode ser submetida ao IPTU, sendo totalmente afastado o ITR. Nota-se, nessa decisão, um descompasso com o entendimento majoritário dos TRF's e do STJ, conforme a análise sistemática das decisões estudadas, uma vez que esse entendimento foi expressamente genérico ao afirmar que aos imóveis situados em zona urbana somente cabe a cobrança de IPTU.

No ano de 2004, o STJ<sup>83</sup>, também, se manifestou a respeito da matéria, assentando o entendimento de que ao dispor a respeito do IPTU, o legislador optou, a *prima facie*, pela adoção do critério da localização do imóvel em área urbana, mas, ainda assim, o Tribunal assevera que no caso do ITR, este não incide somente nos imóveis localizados em área rural, podendo também recair sobre aqueles que se encontram em zona urbana quando se voltam à atividade agrária. A decisão esclarece, ainda, que essa fundamentação se encontra em consonância com o entendimento do STF<sup>84</sup>.

Nesse mesmo sentido, foi o posicionamento expresso pelo STJ<sup>85</sup> em 2009 na decisão cujo relator foi o Ministro Herman Benjamin em que foi ratificada a não incidência do IPTU, mas do ITR sobre imóvel localizado em área urbana do município quando comprovada a destinação agrária. A referida decisão é recorrentemente mencionada em julgamentos posteriores tanto do STJ<sup>86</sup> quanto dos TRF's<sup>87</sup>.

78 BRASIL. *Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2015.

79 PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal 5ª Região. *Apelação Cível 325790-5E*, Rel. Des. Francisco Cavalcanti, publicada em: 19/04/2004.

80 BRASIL. *Decreto-Lei n. 57, de 18 de novembro de 1966*. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0057.htm)>. Acesso em: 07 maio 2015.

81 BRASIL. *Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2015.

82 SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal 3ª Região. *Reexame Necessário Cível 438884*, Rel. Des. Fábio Pietro, publicado em: 26/05/2004.

83 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 472628-RJ*, Rel. Min. Castro Moreira, publicado em: 20/06/2005.

84 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Especial 492869-PR*, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, publicado em: 20/06/2005; e *Agravo Regimental no Recurso Especial 679173-SC*, Rel. Min. Denise Arruda, publicado em: 18/10/2007.

85 *Recurso Especial 1112646-SP*, Rel. Min. Herman Benjamin, publicado em: 28/08/2009.

86 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1150408-SP*, Rel. Min. Castro Meira, publicado em: 19/10/2010; *Recurso Especial 1207093-SP*, Rel. Min. Benedito Gonçalves, publicado em: 26/11/2010; *Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 259607-SC*, Rel. Min. Benedito Gonçalves, publicado em: 17/06/2013.

87 PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal 5ª Região. *Apelação Cível 54795-5E*, Rel. Des. Geraldo Apoliano, publicada em: 08/04/2014.

De forma indireta, em 2005, o TRF da 1ª Região<sup>88</sup> externou o posicionamento de que a classificação do imóvel em urbano ou rural ocorre conforme sua destinação, e não sua localização com fundamento na aplicação analógica do art. 4º, inc. I, da Lei n. 8.629/1993<sup>89</sup>. Destaca-se que este entendimento se encontra em consonância com decisões anteriores desse mesmo Tribunal<sup>90</sup>.

Em 2010, o TRF da 3ª Região<sup>91</sup>, com base nos precedentes da jurisprudência do STJ<sup>92</sup>, afirmou que, uma vez comprovado o critério da natureza da atividade empresarial de cunho agrário, considera-se o imóvel sujeito à cobrança do ITR, pela União; e não do IPTU, pelo Município. Assim, este julgado diferiu, substancialmente, em relação à decisão analisada referente ao ano de 2004 emitida pelo mesmo órgão jurisdicional<sup>93</sup>.

É interessante, também, notar que, em 2011, o TRF da 5ª Região<sup>94</sup>, além de manter o posicionamento dominante na jurisprudência que considera o critério topográfico em conjunto com a destinação do imóvel, destacou que compete ao ente municipal delimitar a zona urbana por meio do Plano Diretor Municipal que é um importante instrumento da política urbana e, por consequência, do ordenamento territorial. Esse instrumento se encontra previsto tanto no plano constitucional, por meio do art. 182, §1º, da Constituição Federal; quanto na legislação infraconstitucional, como é o caso da Lei n. 10.257/2001<sup>95</sup>, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição<sup>96</sup>, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana.

Nesse sentido, também no ano de 2011, o TRF da 3ª Região<sup>97</sup> em sede de Apelação Cível em que o autor defendia a configuração da relação jurídico-tributária com a União, em razão da incidência de ITR em imóvel com destinação agrária, o Tribunal entendeu que o critério da localização, em determinados casos, é insuficiente tanto para determinar a incidência tributária quanto para verificar as repercussões desta. A referida decisão destacou um ponto muito importante dentro do regime jurídico de tributação nos casos em discussão que se reporta justamente à necessidade de analisar em conjunto os critérios topográfico e de uso do imóvel<sup>98</sup>.

Em 2014, o TRF da 2ª Região<sup>99</sup> em sede de Apelação Cível ressaltou que, com relação ao alargamento do

88 BRASÍLIA. Tribunal Regional Federal 1ª Região. *Apelação Cível 200143000013530-TO*, Rel. Des. Carlos Olvavo, publicada em: 02/06/2005.

89 BRASIL. *Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm)>. Acesso em: 5 maio 2015.

90 BRASÍLIA. Tribunal Regional Federal 1ª Região. *Apelação Cível 200143000010655-TO*, Rel. Des. Carlos Olvavo, publicada em: 31/05/2005.

91 SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal 3ª Região. *Apelação Cível 1319113*, Relator Juiz Federal Convocado Silva Neto, publicada em: 24/01/2011.

92 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1112646-SP, Rel. Min. Herman Benjamin, publicado em: 28/08/2009; e Agravo Regimental no Recurso Especial 679173-SC, Rel. Min. Denise Arruda, publicado em: 18/10/2007.

93 SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal 3ª Região. *Reexame Necessário Cível 438884*, Rel. Des. Fabio Pietro, publicado em 26/05/2004.

94 PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal 5ª Região: *Apelação Cível 429176-CE*, Rel. Des. Geraldo Apoliano, publicada em: 24/02/2011.

95 BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

96 BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

97 SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal 3ª Região: *Apelação Cível 1346598-SP*, Rel. Juiz Federal Convocado Leonel Ferreira, publicada em: 18/04/2011.

98 Nesse mesmo sentido destacam-se decisões de outros TRFs, tais como: Tribunal Regional da 5ª Região, *Apelação Cível 446665-SE*, Juiz Federal Convocado Frederico Pinto de Azevedo, publicada em: 10/05/2011; Tribunal Regional da 5ª Região, *Apelação Cível 522906-SE*, Rel. Des. Luiz Alberto Gurgel de Faria, publicada em: 07/10/2011; Tribunal Regional da 5ª Região, *Apelação Cível 98345-SE*, Rel. Des. Élio Wanderley de Siqueira Filho, publicada em: 20/10/2011; Tribunal Regional da 5ª Região, *Apelação Cível 548781-SE*, Rel. Des. Francisco Cavalcanti, publicada em: 16/11/2012; Tribunal Regional da 3ª Região, *Reexame Necessário Cível 872104*, Rel. Juiz Federal Convocado Roberto Lemos, publicado em: 03/08/2012; e Tribunal Regional da 4ª Região, *Reexame Necessário Cível Processo 500354203201240472*, Rel. Des. Rômulo Pizzolatti, publicado em: 13/11/2013.

99 RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal 2ª Região. *Apelação Cível 597137-RJ*, Rel. Des. Aluisio Gonçalves de Castro

perímetro urbano resultante do crescimento das cidades, é competência do município delimitar essas áreas para que sejam devidamente aplicadas as normas urbanísticas de caráter específico voltadas ao ordenamento territorial. A decisão trata de uma questão importante que diz respeito ao ordenamento territorial incluído no planejamento e voltado à melhor organização do território em compatibilidade com a atração de recursos e o desenvolvimento regional.

Ainda no ano de 2014, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF da 4ª Região)<sup>100</sup>, em análise a uma Apelação Cível em Ação Anulatória de Débito Fiscal, afirmou que a simples cobrança indevida de tributos não configura dano moral em favor do contribuinte. Ressalta-se que esta foi a única decisão analisada durante a pesquisa que suscitou a questão a respeito da ocorrência de dano moral em caso de cobrança tributária indevida.

No início de 2015, o TRF da 5ª Região<sup>101</sup> condenou, em razão de cobrança indevida e em consonância com as normas de Direito Civil, a União à restituição devida à autora pelos valores pagos a título de ITR quando o imóvel, além de estar localizado em zona urbana, não era destinado à atividade agrária. É importante destacar que nesta decisão o Tribunal assentou o entendimento de que a atividade agrária pode ser presumida, por exemplo, a partir de notificações emitidas pela Secretaria do Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e Pesca Estadual acerca da necessidade de inscrição do imóvel no Cadastro Estadual de Estabelecimentos Pecuários.

Dessa forma, as decisões analisaram a questão acerca da incidência do IPTU ou ITR nos casos em que o imóvel agrário está localizado em área urbana, matéria esta que tem sido discutida nos tribunais desde 1982 quando o STF considerou inconstitucional o art. 6º da Lei n. 5.868/1972, tendo também declarado a inconstitucionalidade do art. 12 da Lei n. 5.868/1972<sup>102</sup> no tocante à revogação do art. 15 do Decreto-Lei n. 57/1966<sup>103</sup>.

O STJ tem se manifestado desde 2004 no sentido de que, em matéria tributária, *a priori* o legislador optou pelo critério da localização quanto ao IPTU, porém, quando se trata do ITR, este não incidirá somente nos imóveis localizados em zona rural, sendo também analisada, nesses casos, a atividade desenvolvida nos referidos imóveis. Em 2009, esse mesmo tribunal publicou uma decisão paradigmática que é citada em vários julgados posteriores dos tribunais regionais, a referida decisão teve como relator o Ministro Herman Benjamin, sendo ratificada a incidência do ITR e afastada a aplicabilidade do IPTU quando comprovada a atividade agrária do imóvel em áreas definidas como urbanas pelo município.

No que tange aos tribunais regionais, pode-se, então, afirmar que o TRF da 1ª Região desde 2005 tem entendido que a classificação do imóvel e as repercussões desta ocorrem com base na destinação dada ao referido imóvel. O TRF da 2ª Região ressaltou em 2014 que o alargamento do perímetro urbano deverá ser devidamente delimitado pelo município, o qual é o ente federado competente para realizar tal delimitação.

O TRF da 3ª Região primeiro emitiu uma decisão, no ano de 2003, em descompasso com o entendimento dado pelo STF e STJ, porém em 2010 mudou o seu posicionamento, afirmando, então, a incidência do ITR quanto ao imóvel agrário urbano. Nesse sentido, o TRF 5ª Região, em 2004, já discutia a extensão quanto à aplicabilidade do IPTU, sendo que em 2011 considerou expressamente que o critério da localização deve ser analisado em conjunto com a destinação do imóvel, sendo importante ressaltar a competência do

---

Mendes, publicada em: 23/05/2014.

100 PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal 4ª Região. *Apelação Cível 50226126920134047200*, Rel. Des. Rômulo Pizzolatti, publicada em: 14/10/2014.

101 PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal 5ª Região. *Apelação Cível 31409-PB*, Rel. Des. Roberto Machado, publicada em: 05/03/2015.

102 BRASIL. *Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2015.

103 BRASIL. *Decreto-Lei n. 57, de 18 de novembro de 1966*. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0057.htm)>. Acesso em: 07 maio 2015.

município quanto à delimitação da zona urbana por meio do Plano Diretor Municipal.

Com base nas decisões analisadas acerca do imóvel agrário localizado em área urbana, uma realidade que se intensifica em razão da globalização, pode-se afirmar que, do ponto de vista do STF, STJ e dos TRFs, esses imóveis devem ser submetidos ao regime jurídico de tributação do ITR, uma vez que, em conjunto com o critério topográfico, se analisa o critério da destinação do imóvel referente às atividades de exploração agrícola, pastoril, extrativa vegetal ou agroindustrial, atentando-se, também, às devidas regulamentações do regime de parcelamento de uso do solo rural.

É possível, ainda, afirmar que em caso de conflito entre o regime de tributação municipal e federal, prevalecerá o regime da propriedade rural, independentemente se localizado em área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica. Na prática, a existência desses imóveis rurais em áreas que o município deseje influenciar no parcelamento do solo causa grandes empecilhos para o Poder Público Municipal, uma vez que não há no ordenamento jurídico instrumento que permitisse ao ente local forçar a conversão de imóvel rural em urbano. Essa opção estava adstrita ao interesse do loteador, sendo o único legitimado a solicitar a desafetação do imóvel de rural para urbano.

Portanto, os principais instrumentos disponíveis para esse fim na Constituição de 1988<sup>104</sup> e na Lei Federal n. 10257/2001<sup>105</sup>, que são o parcelamento compulsório, a tributação progressiva e a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana são inaplicáveis a esses imóveis, independentemente de sua localização, uma vez que prevalece o princípio da destinação agrária sobre o princípio da localização do IPTU. Assim, caso não haja interesse do proprietário em parcelar seu imóvel, a única alternativa que resta aos Municípios seria a desapropriação por utilidade pública ou interesse social do imóvel rural, solução em regra pouco viável devido ao elevado valor que esses imóveis rurais possuem quando próximos a centros urbanos.

A Lei n. 13.465/2017, nesse ponto, não trouxe uma solução para a questão. A única menção que a nova lei faz à questão tributária está ligada à impossibilidade do cartorário obstar o registro da regularização fundiária nos casos de falta da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias (art. 13, § 2º e 44, § 3º)<sup>106</sup>.

Vale destacar que a referida lei disciplinou o uso da arrecadação de bens abandonados (art. 64)<sup>107</sup>, mas

104 BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

105 BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

106 BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (*Código Civil*), 13.105, de 16 de março de 2015 (*Código de Processo Civil*), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

107 BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (*Código Civil*), 13.105, de 16 de março de 2015 (*Código de Processo Civil*), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de

a competência municipal está restrita aos imóveis urbanos, não alcançando, no caso imóveis rurais desocupados em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. A competência nesses casos, conforme dispõe o Código Civil em vigor, é da União (art. 1276, § 1º)<sup>108</sup>.

A falta de instrumentos preventivos de controle do uso do solo de imóveis rurais, mesmo quando localizados em zonas urbanas definidas em lei municipal, faz com que a pressão pelo uso da terra gere ocupações e conflitos fundiários urbanos. Nesses casos restará apenas aos Municípios convalidar situações de ocupações consumadas, sem a possibilidade de planejar o uso do solo por meio da aplicação do princípio da destinação efetiva assegurado pelo novo marco legal. No entanto, ainda que tal modificação legislativa tenha dado maior autonomia aos municípios em garantir o direito à moradia da população, tal medida não contribuiu para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, considerado um princípio da política urbana brasileira.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo investigar quais são as normas jurídicas que incidem sobre o imóvel agrário em áreas urbanas, bem como quais são as repercussões da Lei n. 13.465/2017 para essa discussão.

A nova lei introduziu a aplicação do princípio da destinação efetiva para fins de regularização fundiária urbana, bem como uma nova terminologia: o núcleo urbano. Essa nova definição permite a intervenção do município mesmo nos imóveis localizados em área rural, ou seja, em áreas não previstas no plano diretor como urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. A única exigência é de que a área ocupada seja inferior à fração mínima de parcelamento na região. Essa abordagem é compatível com a noção de planejamento territorial municipal único, prevista no Estatuto da Cidade.

Contudo, o critério da destinação efetiva pode afetar tanto o planejamento das cidades, gerando descon-trole da expansão da mancha urbana, como prejudicar a segurança alimentar do território, pois a conversão do solo rural em urbano é altamente rentável para fins de especulação imobiliária. Para tentar limitar esse efeito, a autonomia do município para desafetar o solo rural está limitada aos casos em que a área perdeu sua capacidade produtiva, não tendo sido revogada totalmente a norma disciplinada na Instrução Normativa do INCRA n. 17-B/1980.

Quanto ao aspecto tributário, a partir da análise jurisprudencial, pode-se concluir que em caso de conflito entre o regime de tributação municipal e federal, prevalecerá o regime da propriedade rural, independentemente se localizado em área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica. Os principais instrumentos disponíveis para esse fim na Constituição de 1988 e na Lei Federal n. 10.257/2001, que são o parcelamento compulsório, a tributação progressiva e a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana não são inaplicáveis a esses imóveis, independentemente de sua localização, uma vez que prevalece o princípio da destinação agrária sobre o princípio da localização do IPTU. A Lei n. 13.465/2017. Nesse ponto, não trouxe uma solução para a questão.

A falta de instrumentos preventivos de controle do uso do solo de imóveis rurais, mesmo quando localizados em zonas urbanas definidas em lei Municipal, faz com que a pressão pelo uso da terra gere ocu-

2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

108 BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

pações e conflitos fundiários urbanos. Nesses casos restará apenas aos Municípios convalidar situações de ocupações consumadas, sem a possibilidade de planejar o uso do solo por meio da aplicação do princípio da destinação efetiva assegurado pelo novo marco legal. No entanto, tal medida não contribuiu para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, considerado um princípio da política urbana brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. *Decreto n. 55.981, de 31 de março de 1965*. Regulamenta dispositivos do Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D55891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55891.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. *Decreto n. 58, de 10 de dezembro de 1937*. Dispõe sobre loteamento e venda de terrenos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. *Decreto n. 59.428, de 27 de outubro de 1966*. Regulamenta dispositivos do Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d59428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d59428.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. *Decreto n. 62.594, de 8 de abril de 1968*. Regulamenta o art. 65 do Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d62504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d62504.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

BRASIL. *Decreto n. 7.341, de 22 de outubro de 2010*. Regulamenta a Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7341.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BRASIL. *Decreto n. 7.830, de 17 de outubro de 2012*. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 311, de 2 de março de 1938*. Dispõe sobre a divisão territorial do país. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 57, de 18 de novembro de 1966*. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0057.htm)>. Acesso em: 07 maio 2015.

BRASIL. *Instrução Normativa n. 17-B, de 22 de dezembro, de 1980*. Dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos\\_internos/instrucoes/instrucao/I17b\\_221280.pdf](http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao/I17b_221280.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

BRASIL. *Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993*. Dispõe sobre procedimentos do processo de desapropriação de imóvel rural. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp76.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

BRASIL. *Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009*. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BRASIL. *Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. *Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção vegetal nativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

BRASIL. *Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. *Lei n. 4.947, de 6 de abril de 1966*. Fixa normas de Direito Agrário. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4947.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. *Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2015.

BRASIL. *Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972*. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm)>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. *Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm)>. Acesso em: 5 maio 2015.

BRASIL. *Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm)>. Acesso em: 23 maio 2015.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. *Ato Declaratório Normativo COSIT n. 9, de 31 de julho de 1998*. Entendimento da expressão “área contínua” constante do §2º do art. 1º da Lei n. 9.393/1996. Disponível em:

<<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=5843>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 259607*. Classificação e definição do imóvel a partir da localização e destinação. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. 1ª Turma. Julgado em: 11/06/2013. Publicado em: 17/06/2013. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=29416376&num\\_registro=201202454057&data=20130617&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=29416376&num_registro=201202454057&data=20130617&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1112646 (Processo n. 200900510886)*. Imóvel em área urbana com destinação rural. Relator: Ministro Herman Benjamin. 1ª Turma. Julgado em: 26/08/2009. Publicado em: 28/08/2009. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5927728&num\\_registro=200900510886&data=20090828&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5927728&num_registro=200900510886&data=20090828&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1150408 (Processo n. 200900743331)*. Não incidência do IPTU em imóvel localizado em área urbana com atividades rurais. Relator: Ministro Castro Meira. 2ª Turma. Julgado em: 28/09/2010. Publicado em: 19/10/2010. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=12272382&num\\_registro=200900743331&data=20101019&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=12272382&num_registro=200900743331&data=20101019&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1207093 – SP (Processo n. 201001279449)*. Imóvel localizado em área urbana com exercício de atividade agropastoril. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. 1ª Turma. Julgado em: 23/11/2010. Publicado em: 26/11/2010. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1024712&num\\_registro=201001279449&data=20101126&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1024712&num_registro=201001279449&data=20101126&formato=PDF)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 472628 - RS (Processo n. 200201353268)*. Critério a serem observados: localização e destinação. Relator: Ministro Castro Meira. 2ª Turma. Julgado em: 12/05/2005. Publicado em: 20/06/2005. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1403234&num\\_registro=200201353268&data=20040927&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1403234&num_registro=200201353268&data=20040927&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 492869 – PR (Processo n. 200300116193)*. Imóvel situado em zona urbana: localização e destinação. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. 1ª Turma. Julgado em: 15/02/2005. Publicado em: 07/03/2005. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1621850&num\\_registro=200300116193&data=20050307&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1621850&num_registro=200300116193&data=20050307&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 679173 - SC*. Imóvel situado em zona urbana e a necessidade de comprovação da destinação econômica. Relatora: Ministra Denise Arruda. 1ª Turma. Julgado em: 11/09/2007. Publicado em: 18/10/2007. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3361918&num\\_registro=200400998596&data=20071018&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3361918&num_registro=200400998596&data=20071018&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 24719*. Classificação da propriedade rural. Relator: Ministro Carlos Velloso. Tribunal Pleno. Julgado em: 22/04/2004. Publicado em: 14/05/2004. Disponível em: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acesso em: 25 jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 100427 - DF*. Imposto Predial e Territorial Urbano. Relator: Ministro Carlos Madeira. 2ª Turma. Julgado em 04/02/1986. Publicado em: 07/03/1986. Disponível em: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acesso em: 13 jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1407735 - SP*. Direito constitucional, tributário e processual civil. Relator: Ministro Sydney Sanches. Tribunal Pleno. Julgado em: 08/10/1998. Publicado

em: 04/06/1999. Disponível em: <www.stf.gov.br> Acesso em: 13 jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 93850 - MG*. Critério para a caracterização do imóvel como rural ou urbano. Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno. Julgado em: 20/05/1982. Publicado em: 27/08/1982. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=187342>. Acesso em: 13 jun. 2015.

BRASÍLIA. Tribunal Regional Federal (1ª Região). *Apelação Cível n. 200143000010655 - TO*. Imóvel rural em área urbana. Relator: Desembargador Carlos Olavo. 4ª Turma. Julgado em: 16/05/2005. Publicado em: 31/05/2005. Disponível em: <www.trf1.jus.br>. Acesso em: 19 jun. 2015.

BRASÍLIA. Tribunal Regional Federal (1ª Região). *Apelação Cível n. 200143000013530 - TO*. Imóvel rural em área urbana. Relator: Desembargador Carlos Olavo. 4ª Turma. Julgado em: 16/05/2005. Publicado em: 02/06/2005. Disponível em: <www.trf1.jus.br>. Acesso em: 19 jun. 2015.

CÂMARA, Andreza Aparecida. Políticas Públicas de Habitação e o programa de aceleração do crescimento: análise das intervenções no estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 3 – número especial, p. 145-178, dez. 2011.

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. (Org.). *Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 11-32.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. *Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará*. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de direito financeiro e tributário*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal (5ª Região). *Apelação Cível n. 294568 - SE (Processo n. 200205000173537)*. Distinção entre imóvel rural e urbano. Relator: Desembargador Hélio Silvio Ourem Campos. 1ª Turma. Julgado em: 11/12/2003. Publicado em: 19/04/2004. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 13 jun. 2015.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal (5ª Região). *Apelação Cível n. 31409 (Processo n. 00033218520124058200)*. Imóvel localizado em área urbana com destinação rural e a incidência de ITR. Relator: Desembargador Roberto Machado. 1ª Turma. Julgado em: 26/02/2015. Publicado em: 05/03/2015. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal (5ª Região). *Apelação Cível n. 325790 - SE (Processo n. 200185000027695)*. Imóvel que preencher as condições para se enquadrar como urbano. Relator: Desembargador Francisco Cavalcanti. 2ª Turma. Julgado em: 02/03/2004. Publicado em: 19/04/2004. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 13 jun. 2015.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal (5ª Região). *Apelação Cível n. 429176 - CE. (Processo n. 200581000202817)*. Imóvel situado em zona urbana. Relator: Desembargador Geraldo Apoliano. 3ª Turma. Julgado em: 17/02/2011. Publicado em: 24/02/2011. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal (5ª Região). *Apelação Cível n. 446665 - SE (Processo n. 20018500002760)*. Imóvel situado em zona urbana com destinação rural. Relator: Juiz Federal Convocado Frederico Pinto de Azevedo. 3ª Turma. Julgado em: 28/04/2011. Publicado em: 10/05/2011. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal (5ª Região). *Apelação Cível n. 522906 - SE (Processo n.*

200785000038166). Critério topográfico e destinação do imóvel. Relator: Desembargador Luiz Alberto Gurgel de Faria. 3ª Turma. Julgado em: 29/09/2011. Publicado em: 07/10/2011. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal (5ª Região). *Apelação Cível n. 54795 – SE (Processo n. 00013861720114058500)*. Imóvel localizada em zona urbana e critério da destinação. Relator: Desembargador Geraldo Apoliano. 3ª Turma. Julgado em: 03/04/2014. Publicado em: 08/04/2014. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal (5ª Região). *Apelação Cível n. 548781 (Processo n. 548781)*. Imóvel localizado em área urbana com destinação rural. Relator: Desembargador Francisco Cavalcanti. 1ª Turma. Julgado em: 08/11/2012. Publicado em: 16/11/2012. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal (5ª Região). *Apelação Cível n. 98345 – SE (Processo n. 200485000050724)*. Imposto Predial e Territorial Urbano e destinação do imóvel. Relator: Desembargador Élio Wanderley de Siqueira Filho. 2ª Turma. Julgado em: 11/10/2011. Publicado em: 20/10/2011. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.

PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal (4ª Região). *Apelação Cível n. 50226126920134047200*. Anulação de débito fiscal. Relator: Desembargador Rômulo Pizzolatti. 2ª Turma. Julgado em: 10/10/2014. Publicado em: 14/10/2014. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 24 jun. 2015.

PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal (4ª Região). *Reexame Necessário Cível Processo n. 500354203201240472*. Imposto Predial e Territorial Urbano e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Relator: Desembargador Rômulo Pizzolatti. 2ª Turma. Julgado em: 12/11/2013. Publicado em: 13/11/2013. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 24 jun. 2015.

RAMOS, Luciana de Oliveira; SCHORSCHER, Vivian Cristina. Método do caso. In: GHIRARDI, José Garcez (Org.). *Métodos de ensino em Direito: conceitos para um debate*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 49-60.

REIS, Luá Cristine Siqueira; GONÇALVES NETO, João da Cruz. Produção de alimentos: agricultura familiar x cultura de exportação no Brasil sob a perspectiva da sustentabilidade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 89-98, 2014.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel rural: agrariedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2007.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal (2ª Região). *Apelação Cível n. 597137 (Processo n. 200550010120901)*. Competência para definição do perímetro urbano. Relator: Desembargador Aluisio Gonçalves de Castro Mendes. 5ª Turma. Disponível em: <www.trf2.jus.br>. Acesso em: 13 jun. 2015.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal (2ª Região). *Apelação cível n. 147640 - RJ (Processo n. 9702294614)*. Imposto Territorial Rural e Imposto sobre a Propriedade Predial Urbana. Relator: Desembargador Castro Aguiar. 2ª Turma. Julgado em: 14/02/2001. Publicado em: 08/01/2001. Disponível em: <www.trf2.jus.br>. Acesso em: 13 jun. 2015.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A desapropriação no direito agrário*. São Paulo: Atlas, 1992.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal (3ª Região). *Apelação Cível n. 1319113 (Processo n. 0001448-57.2003.4.03.6119)*. *Sujeição ao ITR, art. 15 do Decreto-Lei 57/1966*. Relator: Juiz Federal Convocado Silva Neto. Julgado em: 26/11/2010. Publicado em: 24/01/2011. Disponível em: <www.trf3.jus.br> Acesso em: 23 jun. 2015.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal (3ª Região). *Apelação Cível n. 1346598 – SP (Processo n. 000851619964036100)*. *Insuficiência do critério da localização do imóvel*. Relator: Juiz Federal Convocado Leonel Ferreira. Julgado em: 30/03/2011. Publicado em: 18/04/2011. Disponível em: <www.trf3.jus.br>. Acesso

em: 23 jun. 2015.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal (3ª Região). *Reexame Necessário Cível n. 438884. (Processo n. 0505273-40.1992.4.03.6182)*. Imóvel situado em área de expansão urbana. Relator: Desembargador Fabio Pietro. 4ª Turma. Julgado em: 28/04/2004. Publicado em: 26/05/2004. Disponível em: <[www.trf3.jus.br](http://www.trf3.jus.br)>. Acesso em: 13 jun. 2015.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal (3ª Região). *Reexame Necessário Cível n. 872104 (Processo n. 01257809619794036100)*. Imóvel situado em área de expansão urbana. Relator: Juiz Federal Convocado Roberto Lemos. 3ª Turma. Julgado em: 19/07/2012, publicado em: 03/08/2012. Disponível em: <[www.trf3.jus.br](http://www.trf3.jus.br)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. A propriedade agrária e suas funções sociais. In: SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da (Org.). *O Direito Agrário em debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1998. p. 11-25.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; SONDA, Claudia; LEMOS, Angelaine. Cadastro Ambiental Rural (CAR) e povos tradicionais. *Revista da Faculdade de Direito UFG*. Goiás, v. 39, n. 1, p. 77-91, jun., 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/revfd/article/view/36494/18729>>. Acesso em: 03 jul. 2015.

SOUZA, João Bosco Medeiros de. *Direito Agrário*. Lições básicas. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 27-37.

TRENTINI, Flavia. *Teoria do direito agrário contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2012.

VEIGA, José Eli da. *A relação rural/urbano no desenvolvimento regional*. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.nomads.usp.br/documentos/textos/modos\\_vida/14\\_veiga/elidaveiga\\_relacao\\_ruralurbano.htm](http://www.nomads.usp.br/documentos/textos/modos_vida/14_veiga/elidaveiga_relacao_ruralurbano.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

VEIGA, José Eli da. Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. In: PIQUET, Rosélia; OLIVEIRA, Elzira de. *Economia e território no Brasil contemporâneo*. 2007. Disponível em: <[http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/Mudancas\\_nas\\_relacoes\\_entre\\_espacos.pdf](http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/Mudancas_nas_relacoes_entre_espacos.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

VEIGA, José Eli da. Nem tudo é urbano. *Cienc. Cult.*, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 26-29, Apr. 2004. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252004000200016&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252004000200016&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 jul. 2017.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.