

Revista Científica Di Fatto, ISSN 2966-4527. Edição 5. Ano: 2025.

Submissão em: 06/10/2025

Aprovação em: 08/10/2025

Publicado em: 08/10/2025

DOI: 10.5281/zenodo.17290498

Disponível em: <https://revistadifatto.com.br/artigos/regularizacao-fundiaria-urbana-e-seus-reflexos-na-receita-dos-municipios-um-estudo-de-caso-sobre-o-municipio-de-rio-branco-ac/>

Regularização fundiária urbana e seus reflexos na receita dos municípios: um estudo de caso sobre o município de Rio Branco-AC

PEDRO RIBEIRO

Graduado em Direito pela faculdade R.Sá. Pós-graduado em licitações e contratos, direito tributário e advocacia na fazenda pública. Exerce o cargo de Procurador do Município de Rio Branco desde novembro de 2023.

Resumo

O artigo analisa como a falta de regularização fundiária urbana (REURB) e a transferência informal de imóveis (sem registro em cartório) no município de Rio Branco (AC) causam um enorme prejuízo à receita municipal. O artigo teve como base a experiência obtida pelo autor na sua atuação como procurador tributário no Município de Rio Branco durante quase dois anos. Ao final, o autor aponta seu ponto de vista sobre o problema e possíveis soluções.

Palavras-Chave: Regularização fundiária urbana. Transferência informal de imóveis. IPTU. ITBI. Município de Rio Branco-AC. Procurador. PGM. Contribuinte. Arrecadação. Impostos. Execução Fiscal. Lançamento. Fato Gerador.

Abstract

This article analyzes how the lack of urban land regularization (REURB) and the informal transfer of properties (without notary registration) in the municipality of Rio Branco, Acre, cause enormous losses to municipal revenue. The article is based on the author's experience working as a tax attorney in the municipality of Rio Branco for nearly two years. Finally, the author offers his perspective on the problem and possible solutions.

Keywords: Urban land regularization. Informal property transfer. IPTU (property tax). ITBI (company tax). Municipality of Rio Branco-AC. Attorney. PGM (public company). Taxpayer. Collection. Taxes. Tax Enforcement. Launch. Generating Event.

Introdução

O tema relacionado a arrecadação de impostos, seja qual for a unidade federada, sempre foi de extrema relevância. Os entes federativos, na busca por sempre incrementar suas receitas, precisam o tempo todo se reinventar de modo a aumentar sua arrecadação sem perder de vista aspectos sociais como o valor da carga tributária, especialmente em tempos de incertezas como os vividos pelos entes que serão afetados diretamente pela reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº132/2023 e pela Lei Complementar nº214/2025.

Partindo dessa premissa, os entes federados buscam constantemente soluções para incrementar sua receita sem necessariamente instituir novos tributos ou mesmo sem majorá-los.

Nesse sentido, este trabalho se originou a partir de algumas reflexões e constatações que pude ter a partir do exercício do cargo de procurador do município de Rio Branco-AC durante quase dois anos.

Em exercício no cargo desde de novembro de 2023, desde o início da carreira fui lotado como um dos procuradores responsáveis pela procuradoria tributária. Nesse setor éramos responsáveis por ajuizar e movimentar as execuções fiscais, realizar a defesa do município em ações judiciais e dar pareceres em processos administrativos em questões tributárias. Em janeiro de 2025 fui indicado para chefiar a divisão de dívida ativa da procuradoria de Rio Branco. Nesse setor, os desafios da cobrança administrativa se somaram às inúmeras execuções fiscais de minha responsabilidade. A chefia da dívida ativa serviu para embasar ainda mais o presente estudo.

Logo de cara percebi que a maioria dos processos, administrativos e judiciais, nestes incluídas as execuções fiscais tratavam sobre a cobrança do IPTU, facilmente representando mais de 90% (noventa por cento) de todos os processos da procuradoria. Entretanto, me deparei com a dura realidade vivida pelo município: a baixa taxa de adimplência do IPTU, tanto nos casos de pagamento voluntário pelo contribuinte, como por meio da cobrança administrativa ou judicial. Assim, comecei a me questionar sobre o porquê dessa realidade e como ela estava afetando diretamente a realidade financeira do município.

Como dito, o tema é de extrema relevância, pois a capacidade de gerar receita pelos entes federativos está intimamente ligada com a capacidade deles de instituírem políticas públicas capazes de atender ao interesse público primário, além de ser um dos principais aliados contra o endividamento dos entes públicos.

Referencial Teórico

Antes de adentarmos propriamente no cerne da questão, é imprescindível fazer alguns apontamentos sobre a competência tributária dos municípios. A Constituição Federal, em seu art.

156, estabeleceu que compete aos municípios instituir impostos sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU); sobre a transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI) e; sobre serviços de qualquer natureza, excluídos os de competência dos estados (ISS). Vê-se a norma maior já delimitou o campo de atuação dos municípios. Com isso, o constituinte quis evitar uma possível guerra fiscal entre os entes federativos.

Além disso, o constituinte também proibiu os entes de criarem novos impostos, somente admitindo os expressamente previstos no texto constitucional. Excepciona-se dessa regra a previsão no art. 154, inciso I, segundo o qual a União, mediante lei complementar, poderá instituir impostos não previstos em seu texto, mas desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição.

Já a regularização fundiária urbana (REURB) é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Por seu turno, os núcleos urbanos informais são aqueles núcleos clandestinos, irregulares ou nos quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. Por fim, a Titulação é o processo de reconhecimento dos direitos dos ocupantes de, dentre outros, permanecer com sua edificação no local ocupado. Mas para que estes títulos tenham validade no mundo das leis (gozem de segurança jurídica), é preciso que sejam registrados no cartório de registro de imóveis, conforme determina o Código Civil brasileiro.

Por uma questão lógica, os impostos que são diretamente afetadas pelo problema da regularização fundiária são o IPTU e o ITBI, por estarem intrinsecamente relacionados com a propriedade imóvel.

Possuindo mais de cem anos de criação, o município de Rio Branco foi fundado em 28 de dezembro de 1882. Teve sua origem a partir da ocupação do território do Acre, especialmente em razão do desenvolvimento da produção de borracha no estado.

Em razão disso, seu crescimento se deu de maneira desorganizada e sem planejamento, principalmente a partir da expansão das comunidades ribeirinhas que viviam às margens do rio acre e que acabaram ocupando o espaço interno do território do município. Logo, muitos núcleos urbanos informais surgiram, tornando-se no futuro os bairros que integrariam o município de Rio Branco.

Os bairros mais ao centro da cidade tiveram mais sucesso quanto à regularização, ao passo que os bairros mais periféricos ainda aguardam uma oportunidade para se regularizar.

O principal reflexo da ausência de regularização é a quantidade elevada de imóveis cadastrados como “ignorados”. Como consequência, não é possível realizar a cobrança de IPTU sobre imóveis em que se desconhece suas características e sua titularidade, o que diminui drasticamente a arrecadação do imposto predial urbano.

Segundo informações prestadas pelo Secretário de Finanças, no ano de 2024 somente metade das correspondências enviadas para cobrar o IPTU conseguiram ser entregues. As demais correspondências retornaram para o correio, não tendo atingido sua finalidade.

Mas existe um outro problema que afeta ainda mais a cobrança desses tributos: a mudança de titularidade dos imóveis sem o regular trâmite no cartório de imóveis.

Segundo o art. 1.245 do Código Civil, transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. O dispositivo legal estabelece uma solenidade para que seja realizada a transferência da propriedade imobiliária, qual seja, o registro do título translativo no registro de imóveis. Diferentemente da propriedade móvel que, via de regra, exige apenas a tradição (entrega) do bem para que se efetive a transmissão da propriedade.

Uma das práticas mais corriqueiras realizadas pelos munícipes de Rio Branco é a celebração de contratos de compra e venda entre os particulares, supostamente transmitindo a propriedade dos imóveis, mas sem realizar a transmissão no cartório de imóveis. Tal prática, consistente em flagrante causa de elusão fiscal e tem como efeito imediato o não pagamento de ITBI, visto que esse imposto é, na prática, somente possível de cobrança pelo tabelião responsável no ato da transmissão do imóvel. Tanto o é que o art. 134, inciso VI, do Código Tributário Nacional estabelece que os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício, pelos tributos devidos sobre os atos praticados por eles, ou perante eles, em razão do seu ofício, nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, respondem solidariamente com este nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis.

Quanto à expressão “solidariamente”, o doutrinador Ricardo Alexandre entende que houve uma falha na técnica legislativa, de modo que, a partir de uma interpretação teleológica, a terminologia mais adequada seria “subsidiariamente”, sendo esse o entendimento que prevalece na doutrina.

A difícil fiscalização do ITBI faz com que surja uma verdadeira cadeia sucessória de imóveis sem que esse imposto seja recolhido, de modo que o “adquirente” do imóvel passa a residir nele, mas sem nunca recolher o imposto sobre transmissão sobre bens imóveis, o que faz surgir duas figuras que serão centrais: o proprietário do imóvel, aquele efetivamente registrado no cartório de imóveis e o possuidor, aquele que adquiriu o direito de ocupar o imóvel mediante o pagamento de uma contrapartida geralmente estabelecida por meio de um contrato particular. Essa distinção será

fundamental para entendermos o outro reflexo que a ausência de regularização dessas transmissões causa na arrecadação do IPTU.

Por definição, proprietário é aquele com poderes para gozar, reivindicar, dispor e usufruir da coisa, ao passo que a posse será caracterizada pelo exercício de fato, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Feita essa distinção, tem-se observado no município de Rio Branco uma verdadeira dissociação entre as informações constantes nos cartórios de imóveis (proprietários) e no cadastro imobiliário da prefeitura (possuidores). Por entender que dificilmente os contribuintes realizariam a transferência dos imóveis no cartório de imóveis, gestões anteriores passaram a admitir que, por meio da simples apresentação do contrato particular de compra e venda, o adquirente do imóvel poderia atualizar a situação cadastral do imóvel junto ao Município.

Registre-se que o próprio art. 33 do CTN estabelece que o fato gerador do IPTU será a propriedade, o domínio útil e posse do bem imóvel por natureza ou por acessão física.

Se por um lado essa prática fez surgir um novo sujeito passivo de IPTU, no caso, o possuidor que acabara de ocupar o imóvel, por outro ela praticamente inviabilizou novos lançamentos de ITBI, visto que os munícipes, a partir de um senso comum, passaram a entender que não seria necessário realizar ato solene junto ao cartório de imóveis para transmitir a propriedade desses imóveis.

Quanto aos reflexos no IPTU, essa distinção facilitou os lançamentos futuros do imposto predial urbano, pois os dados constantes no cadastro imobiliário do Município estão mais atualizados que os existentes nos cartórios de imóveis. Esses dados constantes no banco de dados da prefeitura serão os mesmos utilizados para embasar o ajuizamento das execuções fiscais.

Nesse momento, surge um novo problema: as execuções fiscais para cobrança de IPTU. Como dito, os munícipes corriqueiramente transmitem o direito de ocupar o imóvel por meio de contratos de compra e venda, mas sem realizar a mudança de titularidade no cartório de imóveis. Tal prática possui reflexos diretos no curso das execuções fiscais.

Para facilitar a compreensão, imaginemos o seguinte caso fictício: Pedro é proprietário de um imóvel localizado no centro da cidade. Diferentemente de muitos, o imóvel de Pedro possui matrícula no cartório de imóveis e se encontra registrado em seu nome. Essa situação atesta para todos os fins que Pedro é o legítimo proprietário do bem. Importante destacar que, nesse caso, haverá a convergência entre as informações constantes no cartório de imóveis e no banco de dados do Município (Cadastro Imobiliário). Anos depois Pedro resolve vender seu imóvel para Roberto. Para tanto, as partes celebram contrato de compra e venda assinado pelas partes e registrado no

cartório, mas não realizam a mudança de titularidade no cartório de imóveis. Roberto comparece à prefeitura e, por meio da simples apresentação do contrato de compra e venda, altera as informações no cadastro imobiliário, passando a figurar como titular do imóvel.

Para o direito, essa situação fez surgir duas figuras, a do proprietário (Pedro) e a do possuidor (Roberto).

A primeira consequência dessa prática é que as partes não recolheram o ITBI devido ao município. Isso representa, por si só, já representa uma diminuição da receita do ente municipal.

Indagando os contribuintes que prestei atendimento na minha rotina de procurador, muitos sequer sabiam qual o procedimento adequado para se realizar a venda e transmissão de um imóvel. Outros, de maneira deliberada, pretendiam apenas se esquivar de pagar o ITBI.

Retomando ao nosso exemplo, imaginemos que, agora em posse das informações constantes no cadastro imobiliário, o município de Rio Branco decide ajuizar uma execução fiscal em face de Roberto. De antemão, não há vício nesse ajuizamento, pois, como dito, o sujeito passivo do IPTU pode ser o proprietário, o titular do domínio ou o possuidor. Nesse cenário, comumente a execução é movida somente em face do possuidor (Roberto), pois exigir dos municípios que realizem uma conferência no cartório de imóveis antes de cada ajuizamento inviabilizaria este instrumento de cobrança. Isso já reduz a probabilidade de sucesso da execução, pois ao invés de figurarem os dois contribuintes no polo passivo, somente consta o possuidor.

Nessa ocasião não são raros os casos de contribuintes (possuidores) que alegam não serem responsáveis por tais débitos, visto que os fatos geradores ocorreram antes deles adentrarem no imóvel. Todavia, esse argumento não prospera, pois como é cediço os débitos de IPTU possuem natureza “*propter rem*” e, em razão disso, acompanham o imóvel para todos os fins. Dito de outro modo, aquele que adquire bem imóvel também adquire todos os ônus que o acompanham, independentemente da alegação de desconhecimento dos débitos.

Agora imaginemos que no curso da execução fiscal Roberto decide vender seu imóvel para André. Além de configurar fraude à execução, essa situação causa um outro transtorno, pois o executado comumente comparece à sede da procuradoria alegando não ser mais o “proprietário”, quando na verdade nunca o foi, e por isso deveria ser excluído do polo passivo da execução. Para esses casos, o art. 123 do Código Tributário Nacional preceitua que, salvo disposições de lei em contrário, as convenções particulares, relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos, não podem ser opostas à Fazenda Pública, para modificar a definição legal do sujeito passivo das obrigações tributárias correspondentes. Uma das principais características dos contratos particulares é a relatividade, ou seja, os contratos somente produzem efeitos em relação às partes contratantes, não

sendo oponível a terceiros, ou seja, ainda que Roberto e André tenham celebrado um contrato de compra e venda, tal convenção particular não pode ser oposta ao município para alterar o sujeito passivo da execução fiscal.

Além disso, com dissociação entre proprietário e possuidor, aumenta a dificuldade de atingir o patrimônio dos devedores. A lei de execução fiscal preceitua que somente aquele que constar na Certidão de Dívida Ativa (CDA) poderá figurar no polo passivo de uma execução fiscal. Trata-se da regra no direito e sua razão de ser está no fato de evitar abusos pelos entes no rito da execução, incluindo pessoas indistintamente no curso do procedimento, decorrendo dos princípios do contraditório da ampla defesa. É claro que existem exceções, como a responsabilidade por infrações prevista no art. 136 do CTN, mas na prática acaba se tornando inócuo, pois tal modalidade de responsabilidade demanda conjunto probatório robusto e considerando o alto volume de execuções fiscais de baixo valor, fica praticamente inviável realizar maiores buscas.

Vê-se que a regularização fundiária, nesta abrangida a confusão causada pela transmissão de imóveis sem obedecer aos trâmites legais causa imenso prejuízo ao município, representando milhões que deixam de ser arrecadados todos os anos.

Conclusões e Soluções

A ausência de registro de imóveis no cartório de imóveis, assim como sua transmissão sem os requisitos legais causam enorme prejuízo financeiro aos entes municipais, seja pela ausência de arrecadação de ITBI, seja pela dificuldade de atingir o patrimônio dos devedores de IPTU.

A regularização fundiária é indispensável para o crescimento ordenados dos municípios, pois, se por um lado ela assegura direitos constitucionalmente previstos como a propriedade e moradia, por outro ela assegura aos entes municipais um melhor conhecimento sobre os imóveis que o integram, facilitando a cobrança de IPTU e efetivamente recolhendo o ITBI.

Entretanto, não se pode perder de vista que a existência de valores elevados de ITBI acaba implicando em casos de elusão fiscal, como os já mencionados. Apesar do entendimento estabelecido na súmula 656 do STF, que estabelece ser inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão inter vivos de bens imóveis – ITBI com base no valor venal do imóvel, doutrina majoritária entende que esse posicionamento se encontra superado, posto que a progressividade é a técnica de arrecadação que melhor atende ao princípio da capacidade contributiva.

Outra possível solução seria o melhoramento da comunicação com os cartórios de imóveis para que as informações constantes neles e no cadastro imobiliário se aproximem da realidade.

Além disso, investimentos em sistemas informatizados de inteligência fiscal permite uma melhor qualidade das informações que embasam a execução fiscal.

Por fim, os municípios deveriam priorizar o uso de instrumentos alternativos de cobrança tais como a utilização de comunicação por correspondência, aplicativos de mensagem ou outro qualquer outro meio extrajudicial. Neste último, a utilização do protesto é sem dúvidas uma das ferramentas mais promissoras para a recuperação de créditos tributários.

Referências Bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 out 2025.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002*. Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 05 out 2025.

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Código Tributário Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 05 out 2025.

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário*. 19. Ed. Salvador, 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Cartilha Reurb (Regularização Fundiária Urbana)*. Brasília. DF. 2018. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/cartilha_reurb.pdf. Acesso em: 05 out. 2025.