

Presidente do Conselho Municipal do Plano Diretor

Lincon Davi Reinert

PROPOSTA DE REVISÃO

O problema existente na Municipalidade com a BI - TRIBUTAÇÃO do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e ITR (Imposto territorial Rural) e sobre a incidência ou não da cobrança de um ou de outro, bem como, sobre a forma de cobrança do referido imposto, tendo em vista especificamente a não existência na Lei Complementar nº 37/2011 (Plano Diretor).

Destacam-se algumas considerações sobre o referido tema.

Tributação por ITR ou IPTU?

Levando em consideração, dentro da perspectiva do atual sistema normativo, o artigo 32 do CTN institui que o fator determinante para cobrar o IPTU é a localização do imóvel, já o artigo 15 do Decreto Lei nº 57 de 1966 privilegia a destinação econômica, e, como ambos foram recepcionados como lei complementar, surgiu o conflito normativo [1].

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1.112.646/SP, manifestou-se pela não incidência do IPTU no imóvel localizado em área urbana, desde que ele seja comprovadamente utilizado na exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, nos termos do artigo 15 do Decreto Lei nº 57 de 1966.

No entendimento do professor Marcelo Guaritá Borges Bento [1], existem quatro conclusões a partir desse entendimento do STJ: 1) se o imóvel está em zona urbana, há requisitos mínimos de melhoramentos do artigo 32 do CTN e apresenta exploração rural, recolherá o ITR; 2) se o imóvel está em zona urbana, há requisitos mínimos de melhoramentos do artigo 32 e sem exploração rural, recolherá o IPTU; 3) se o imóvel está em zona urbana, não há requisitos mínimos de melhoramentos do artigo 32 e sem exploração rural, recolherá o ITR; e 4) se o imóvel está em zona rural, recolherá o ITR.

Considerando a lógica da exploração extrativa, imagina-se razoável o recolhimento do ITR, mas com a ressalva de que o acórdão paradigma do STJ retrata um imóvel com área para cultivo de hortaliças, eucaliptos, além de tantos outros elementos que compõe uma "fazenda tradicional",

O simples extrativismo vegetal é suficiente para afastar o IPTU?

Para o posicionamento acerca do problema exposto, importante pontuar determinados aspectos históricos e jurídicos do imposto.

Cumprido destacar que o tributo em estudo tem natureza extrafiscal, ou seja, foi instituído para regular determinados comportamentos da sociedade e não possui como objetivo principal a arrecadação para custear as despesas do Estado.

Intimamente ligada ao princípio da função social da propriedade (artigo 170, III, CF/88), a alíquota do ITR será progressiva em razão do grau de utilização da área total do imóvel, aqui destacando o anexo da Lei nº 9.393/96 que apresenta a alíquota aplicável ao VTNT (Valor da Terra Nua Tributável, artigo 11 do mesmo diploma), a depender da área total e o respectivo grau de utilização, sendo o percentual mínimo 0,03% e máximo 20%, sendo que se nota sua natureza extrafiscal.

A matriz constitucional do ITR está no inciso VI do artigo 153 da Magna Carta de 1988, preceituando que o imposto será instituído pela União, já o artigo 29 do CTN define como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado fora da zona urbana do município considerando a sua ocorrência em 1º de janeiro de cada ano, nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.393 de 1996.

Como visto anteriormente, a exceção à regra veio com o critério da destinação do artigo 15 do Decreto Lei nº 57 de 1966, ratificado pela jurisprudência dos tribunais, possibilitando a incidência do ITR no imóvel localizado em área urbana.

Todavia, algumas considerações em relação à localização e à destinação do imóvel serão importantes para a consolidação do raciocínio.

As decisões do Judiciário vinculadas ao acórdão paradigma do STJ (REsp 1.112.646/SP) retratam imóveis que foram afetados pela expansão urbana e sempre recolheram o ITR de acordo com o critério da localização do artigo 29 do CTN e sem prejuízo da observância da destinação econômica aventada no artigo 15 do Decreto Lei nº 57 de 1966.

O entendimento jurisprudencial, adotando o critério da destinação, reforçou a segurança jurídica dos proprietários de imóveis rurais que estavam refém dos municípios em razão do §2º do artigo 32 do CTN, principalmente na hipótese onde a legislação municipal não demonstra clareza nas regras das áreas urbanizáveis ou de expansão urbana.

Ademais, esse direcionamento mostra evidente proteção a um setor econômico sensível e necessário na cadeia produtiva local de alimentos.

Das considerações expostas, vislumbramos duas linhas argumentativas para o problema proposto.

De um lado, a *mens legislatoris*, através da instituição do ITR, observada sua natureza extrafiscal, foi a de combater propriedades latifundiárias improdutivas. E o acórdão paradigma do STJ retrata imóvel que sempre teve as características de um imóvel rústico (artigo 4º do Estatuto da Terra) e que foi afetado pela expansão urbana.

O próprio artigo 15 do Decreto Lei nº 57 de 1966 está atrelado ao artigo 32 do CTN que trata do IPTU e as suas diretrizes de expansão urbana através de lei municipal (§2º), o que confirma a proteção dos imóveis rurais que exploram a atividade extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, que se depararem com as diretrizes urbanísticas do município.

Portanto, o imóvel que nunca foi rústico, sempre sendo tributado pelo IPTU e com destinação completamente diversa das atividades rurais, não poderá se valer do artigo 15 do Decreto Lei nº 57/66, tampouco do acórdão paradigma, pela impossibilidade de se alterar o fato gerador do IPTU pela atividade econômica superveniente, devendo-se aplicar a técnica do *distinguishing* para se afastar a tributação pelo ITR, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade.

Por sua vez, o ITR foi instituído para garantir a função social da propriedade rural, beneficiando as áreas produtivas e desestimulando as áreas improdutivas com alíquotas elevadas.

O artigo 15 do Decreto Lei nº 57/66 privilegia a destinação econômica dando ênfase ao setor do extrativismo vegetal, agrícola, pecuário ou agroindustrial, ou seja, não importam as características do imóvel ou seu histórico tributário, bastando a comprovação de alguma dessas atividades no momento da apuração para se considerar a tributação pelo ITR.

A referência ao §2º do artigo 32 do CTN é apenas dispositivo que o legislador se valeu para proteger setor econômico que se considerou essencial visando evitar qualquer ato prejudicial pelo município.

Aumentar o potencial produtivo de alimentos sem necessidade da área rural convencional, considerando o binômio crescimento demográfico/escassez de recursos naturais, é a garantia de efetivação no longo prazo do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CF/88), além da observância do princípio da prevenção e da precaução (artigo 225, CF/88), fato que se destaca quando se observa a gradativa extinção dos cinturões verdes que estão sendo substituídos por projetos sociais como Minha Casa, Minha Vida, que são dignos, mas não levam em consideração a sustentabilidade do fornecimento de matérias-primas no longo prazo.

Possibilitar a tributação pelo ITR, em decorrência da atividade extrativa vegetal, não só garante a efetividade da função social da propriedade, em alinhamento com o escopo histórico do ITR de refrear as propriedades improdutivas, como também efetiva impactos significativos no bem comum. Se o ITR estimular o desenvolvimento de um modelo de negócio universalmente salutar, então o tributo estará de acordo com sua natureza extrafiscal, além de estar alinhado aos preceitos constitucionais do progresso econômico e social.

[1] BENTO, Marcelo Guaritá Borges. Aula 02. Tributação do Agronegócio. LL.M. Direito Tributário. Insper. 20 fev. 2021. Disponível em: <https://web.microsoftstream.com/video/2ff145c2-e35c-4de0-9b26-04595dae6aff>. Acesso em 23/4/2021.

Fábio Pallaretti Calcini é advogado tributarista, sócio do escritório Brasil Salomão e Matthes Advocacia, professor da FGV Direito-SP e Ibet, doutor e mestre em Direito do Estado pela PUC-SP, pós-doutorando em Direito pela Universidade de Coimbra e ex-membro do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf).

Marcelo Guaritá Borges Bento é mestre em Direito pela PUC-SP, ex-membro do Conselho Municipal de Tributos de São Paulo (CMT/SP), membro Fundador do Comitê Tributário da Sociedade Rural Brasileira (SRB), professor MBA Agronegócio do Pecege ESALQ-USP, professor no curso de Tributação do Agronegócio de Ibet, Apet e Insper e sócio do escritório Peluso, Stupp e Guaritá Advogados.

Victor Kouki Uemura é pós-graduando em Direito Tributário, LL.M. Master of Laws (Insper) e advogado tributarista.

Revista **Consultor Jurídico**, 9 de julho de 2021, 8h00

CTN - Lei nº 5.172 de 25 de Outubro de 1966

Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I** - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II** - abastecimento de água;
- I** - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II** - abastecimento de água;
- III** - sistema de esgotos sanitários;
- IV** - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- IV** - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V** - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à

indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Decreto Lei nº 57 de 18 de Novembro de 1966

Altera dispositivos sobre lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, institui normas sobre arrecadação da Dívida Ativa correspondente, e dá outras providências.

Art 15. O disposto no art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados. (Revogação suspensa pela RSF nº 9, de 2005)

CTN - Lei nº 5.172 de 25 de Outubro de 1966

Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.

Constituição Federal de 1988

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Constituição Federal de 1988

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

;

VI - propriedade territorial rural;

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do caput: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Regulamento)

§ 5º O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;

II - setenta por cento para o Município de origem.

PROPOSTA EM ARTIGO ESPECIFICO ou, acrescentar no Artigo 8º, o parágrafo quinto (§ 5º) na Lei Complementar nº 37/2011 (Plano Diretor).

O IMÓVEL LOCALIZADO FORA DA ÁREA URBANA OU EM ÁREA DE EXPANSÃO URBANA QUE MANTENHA CARACTERÍSTICAS RURAIS RECOLHERÁ O ITR, ENTRETANTO, SE HOVER SOLICITAÇÃO DO PROPRIETÁRIO, EM QUAISQUER DESSES IMÓVEIS, A CARACTERIZAÇÃO PARA URBANO, DEVERÁ O REQUERENTE SOLICITAR DECLARAÇÃO NA MUNICIPALIDADE COMO PERTENCENTE Á ÁREA URBANA E APÓS, REQUERER A AVERBAÇÃO NA REFERIDA MATRÍCULA DO IMÓVEL A ALTERAÇÃO, SENDO APRESENTADA Á MUNICIPALIDADE PARA AS DEVIDAS ALTERAÇÕES NO CADASTRO.

“É importante lembrar que a simples inserção do imóvel em perímetro urbano, não caracteriza como sendo exclusivamente urbano, pois o que determina se um imóvel é urbano ou rural É A SUA DESTINAÇÃO, independentemente de sua localização, conforme art. 4º, Inciso I, da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra.

Portanto, se a destinação do imóvel em questão é rural, não importa se ele se encontra em perímetro urbano, pois ele será classificado como IMÓVEL RURAL”.