

A FUNÇÃO SOCIAL DAS PROPRIEDADES URBANAS E RURAIS E A INCIDÊNCIA DE IMPOSTO TERRITORIAL RURAL EM IMÓVEIS COM DESTINAÇÃO RURAL QUE SE LOCALIZAM NA ÁREA DE EXPANSÃO URBANA.

THE SOCIAL FUNCTION OF URBAN AND RURAL PROPERTIES AND THE INCIDENCE OF RURAL TERRITORIAL TAX ON RURAL PROPERTIES LOCATED IN URBAN EXPANSION AREAS.

Joao Francisco Lobato Moreira¹

Joseane Ceolin Mariani de Andrade Pedrosa²

SUMÁRIO: Introdução; 1. Definição da função social da propriedade rural e urbana; 2. Distinção entre os impostos territoriais; 2.1 Elementos que caracterizam a decisão do Superior Tribunal de Justiça; Conclusão; Referências.

RESUMO: Esse estudo objetiva realizar análise acerca da evolução da propriedade advindo do período romano até os dias atuais. Traz a caracterização dos direitos reais e o direito das coisas, com exercício da sua função social dos imóveis rurais e urbanos, incidência tributária dos impostos territoriais (ITR e IPTU). Faz uma análise a decisão do Superior Tribunal de Justiça acerca da demanda de recursos repetitivos para avaliar o critério adotado sobre a incidência do IPTU e ITR se o caracterizador é a localização ou destinação do imóvel, usando como o critério de localização o Código tributário Nacional e a Lei n.º 9.393/1996. Essa destinação está expressa no artigo 15 do decreto lei que foi acolhido pela constituição de 1967 como Lei complementar n.º 55/66. De maneira que mesmo o decreto tenha sido na vigência anterior foi recepcionado pela nova carta magna e assim tendo caráter constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Área de expansão urbana. Função social da propriedade. IPTU. ITR. Tributação.

ABSTRACT: This study seeks to carry out an analysis about evolution of property starting in Roman era until present days, characterization of real rights and property law, along with the practice of social function of rural and urban properties, tax applicability of land taxes (ITR and IPTU), therefore reviewing the decision of Superior Court of Justice on the claim for repetitive appeals to assess the criteria adopted on applicability of IPTU and ITR if the defining feature is location or usage of property, applying as location criteria the National Tax Code and the n.º 9.393/1996 law, while usage criteria is expressed in Article 15 of decree-law that was incorporated by 1967 constitution as Complementary Law no. ° 55/66. So that even the decree was in the previous term, it was accepted by the new charter and thus having a constitutional character

KEY-WORDS: Urban expansion area. The social function of properties. Taxation. Tax. ITR.

¹ Acadêmica do curso de Direito da Universidade Franciscana (UFN). E-mail: jlobatomoreira@gmail.com

² Orientadora. Mestre em Integração Latino Americana pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela Universidade Franciscana – UFN. Graduação em Direito pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA). Professora da Universidade Franciscana – UFN e da Faculdade Metodista de Santa Maria – FAMES. Advogada. E-mail: joseanemariani@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

O Presente estudo trata da função social das propriedades urbanas e rurais, a incidência de imposto territorial rural em imóveis com destinação rural que se localizam na área de expansão urbana. Partindo desse ponto, busca-se elucidar o direito a propriedade desde seu princípio no ordenamento jurídico brasileiro, juntamente com a evolução da função social da propriedade. Analisar a incidência de impostos territoriais como IPTU e ITR nas propriedades urbanas e rurais, o principal reflexo da destinação do bem acerca das propriedades que se localizam em áreas de expansão urbana e exercem função de área rural.

A pesquisa objetiva esclarecer a evolução do direito à propriedade que se instituiu em nosso país desde o período do Brasil colônia com a evolução do direito fundamental da propriedade através das Constituições Federais. O tema a ser estudado no presente projeto é de grande notoriedade, não somente no campo jurídico, mas também na seara do campo econômico e cultural, visto que possuem suas origens entremeadas no alicerce do Brasil.

Logo, é notória a relevância para a defesa não somente do grande produtor rural, mas também para o pequeno produtor rural. Tratar do direito das propriedades que exercem a função social de propriedades rurais, mas que estão em áreas de denominação urbana devido à grande expansão das cidades. E assim encaixa-se diretamente com a linha de pesquisa do Curso de Direito da Universidade Franciscana, Teoria Jurídica, Cidadania e Globalização, tendo em vista que busca analisar de forma crítica a necessidade de uma interpretação extensiva das legislações vigentes relacionadas a questão debatida, possuindo como objetivo a busca em analisar as decisões da Superior Tribunal de justiça e a extensiva legislação do nosso ordenamento jurídico.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º traz a garantia do direito à propriedade e o dever de que a propriedade deve atender sua função social, e sendo um demonstrativo de forma mais abrangente o artigo 186 da CF de 1988, nos especifica o que seria a função social dos imóveis rurais, contudo é notória a existência de imóveis localizados em área de denominação urbana que exercem a função de imóveis rurais. Diante desse cenário, questiona-se: Qual o entendimento adotado pelos Tribunais Superiores acerca da possibilidade dos imóveis que se localizam em áreas urbanas, mas exercem função social de imóveis rurais terem a incidência do imposto Territorial Rural.

O método de abordagem a ser utilizado no respectivo artigo é o dedutivo, partindo-se de uma análise dos instrumentos utilizados pelo Superior Tribunal de Justiça para a pacificação da incidência tributária territorial dos imóveis que se localizam na área de expansão urbana, mas exercem função social própria dos imóveis rurais. Utilizando o método

monográfico, sendo realizada análise dos critérios da função social e de tributações territoriais incidentes através das legislações vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, além dos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários.

E, a fim de alcançar os objetivos propostos neste artigo, o trabalho foi dividido em dois capítulos e um subcapítulo, sendo que no primeiro buscou-se elencar questões associadas ao direito de propriedade, sua conceituação, questão da função social da propriedade, seja ela urbana ou rural, conceito, características, análise evolutiva e limitações. Enquanto que o segundo refere-se à questão da tributação e a diferenciação entre os impostos territoriais e a incidência de cada um.

O primeiro subcapítulo e último, analisa a posição adotada pelo Superior Tribunal de Justiça sobre a incidência de Imposto Territorial rural em imóveis localizados no perímetro urbano. Para tanto, será analisada o exercício da função social da posse agrária em imóveis que se localizam em perímetro urbano e a importância da sua natureza jurídica para que se possa definir a incidência do Imposto Territorial Rural ao invés do Imposto Predial e territorial Urbano. Por fim, investiga-se o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema e suas razões para decidir.

1 DIFINIÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E URBANA.

As primeiras noções de propriedade privada se estabelecem em uma época que pode ser intitulada como Antiguidade Clássica, onde não existia a denominada propriedade privada, e sim, a que pode ser chamada de Propriedade Comunal, sendo ainda o conceito de patrimônio individual inexistente.

No período feudal, uma pequena casta de senhores possuía a propriedade e as “*emprestavam*”, com isso, possibilitavam que os ocupantes usufríssem da fração com o pagamento de tributos ao senhor feudal, surgindo assim as primeiras percepções de propriedade individual. Assim o poder absoluto dos senhores feudais não sofria qualquer restrição, assim demonstra Farias e Rosenvald (2011, p. 195).

Referido período é descrito por Diniz da seguinte forma:

Inicialmente, os feudos foram dados como usufruto condicional a certos beneficiários que se comprometiam a prestar serviços, inclusive militares. Com o tempo a propriedade sobre tais feudos passou a ser perpétua e transmissível apenas pela linha masculina. Havia distinção entre os fundos nobres e os do povo, que, por sua vez, deveria contribuir onerosamente em favor daqueles, sendo que os mais humildes eram despojados de suas terras (DINIZ 2002, p. 100).

O surgimento da propriedade no ordenamento jurídico deriva da época de colonização do território brasileiro por Portugal, as propriedades tiveram seus primeiros

proprietários com o surgimento das capitâneas hereditárias e das sesmarias.

A respeito Pereira expõe:

Em nossa organização jurídica não se vislumbra resíduo da concepção dominial dos povos do Oriente. A organização feudal, que também medrou em solo português, compareceu no transitório regime das capitâneas hereditárias ensaiado no início da colonização lusa, e não deixou de imprimir sua marca em nossos costumes, embora não subsista disciplina em nosso sistema jurídico. (PEREIRA 2009, P. 67)

Com as doações realizadas pela coroa através das cartas de doação e da carta Foral, foram criados as capitâneas hereditárias e o regime das sesmarias. Dentro dessa perspectiva é necessário afirmar que elas possuíam funções distintas, as capitâneas com sua função de povoamento, e as sesmarias com sua função do cultivo agrário, para que se conseguisse introduzir o cultivo do solo nestes locais (PETERS, 2008).

Assim assevera Fábio Alves ao enunciar:

De comum entre Portugal e Brasil no regime sesmarial, é que ela incide sobre as terras inaproveitadas. Contudo, a ociosidade do solo decorre de razões bem distintas. No Reino, há concentração de terras nas mãos de poucos. Precisava-se, ademais, resolver o problema da escassez de alimentos. Enquanto no Brasil precisava-se ocupar o imenso território para preservá-lo da cobiça estrangeira, deixando-o tão somente reservado aos interesses lusos. (ALVES 1995 – p.37)

Desta maneira a propriedade foi tomando forma e ganhou caráter de direito fundamental, onde toda a evolução deste direito no âmbito histórico brasileiro com alterações ao longo do tempo nos quesitos sócias, políticos e econômico, com um reflexo relevante nas cartas magnas do Brasil (BRAGA, 2009).

No ano de 1824 pelas mãos do então imperador do Brasil, Dom Pedro I, a qual era denominada constituição monárquica, trazia a propriedade como um direito absoluto que seria sagrado e inviolável, de maneira que evidenciou a concepção de direito à propriedade. A respectiva constituição foi inspirada na Declaração dos Direitos dos homens de 1789 (PETERS, 2008).

Em complemento, Peters menciona que, a constituição monárquica não se preocupa com o interesse social da propriedade:

Não se denota, em momento nenhum, preocupação com o interesse social e nem qualquer indício de função social no regime jurídico de então, mas tão-somente transparece a remota possibilidade de uso ou emprego da propriedade do cidadão se o bem público exigir, e assim mesmo somente nos casos marcados em lei (PETERS,2008, p. 80).

Com o surgimento da Constituição Republicana em 1891, onde o direito à propriedade manteve os mesmos critérios do ponto de vista liberal econômico, não se preocupando com a comunidade. Visto que não trazia nenhuma austeridade do exercício do

direito à propriedade, era nítida a presença desta lacuna quando vimos que a desapropriação era apenas nos momentos de necessidade (PETERS, 2008).

Quando se segue a linha cronológica das constituições, encontramos a segunda Constituição Republicana, a qual foi promulgada no então chamado Estados Unidos do Brasil no dia 16 de julho de 1934. Fez a primeira ligação entre o interesse social da propriedade e seu direito, e assim fazendo com que a propriedade obedecesse ao interesse social e coletivo (CAVEDON, 2003).

Sobre esta Carta Política, Peters descreve o surgimento da função social da propriedade:

Ocorreu sensível mudança em relação ao regime jurídico da propriedade privada, o que alterou substancialmente o seu conceito. Nessa segunda fase do constitucionalismo brasileiro aparece um novo elemento que pode ser considerado o germe da função social da propriedade, consubstanciado na expressão: “interesse social”, vinculada ao direito de propriedade. (PETERS 2008, p. 83).

A segunda Constituição do Brasil república trouxe as preocupações de maneira supérflua sobre o interesse social, já ao contrário da terceira constituição da república onde em 1937 se vê um retrocesso na evolução do direito da propriedade, onde ocorreu a negligencia devido ao fato de apenas abordar o exercício da propriedade, deixando a lacuna acerca do interesse coletivo e individual.

Os princípios trazidos em 1934 voltaram a ter evidência a promulgação da constituição de 1946, desta maneira ocorrendo um resgate dos princípios anteriormente mencionados onde ocorreria uma vinculação do direito à propriedade com o interesse social coletivo e individual, com a prioridade do bem-estar social.

Neste diapasão, Peters menciona a individualidade do direito cidadão e o condicionamento com o bem-estar social:

Foi conservado o instituto da propriedade privada como direito individual do cidadão, mas seu exercício ficou condicionado ao bem-estar social, e, pela vez primeira, apareceu a figura da desapropriação por interesse social, abrindo caminho para a consagração da função social da propriedade e para a desapropriação de propriedades rurais (e também urbanas) que não atendessem a tal princípio, destinando-se tais áreas para fins de reforma agrária, como estabeleceu o Estatuto da Terra, em 1964 (Peters 2008, p. 87).

A ordem econômica somente foi retornar ao âmbito jurídico em 1967, quando a expressão Função Social passou a integrar a constituição, trazendo de volta o princípio da ordem econômica, sendo reiterado atual carta magna datada de 1988 com a reiteração do princípio da Função Social e assim destaca CAVEDON.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além de contemplar a Função Social da Propriedade como princípio geral da atividade econômica, conjuntamente com a defesa do Meio Ambiente [...], inseriu também este princípio

no Capítulo relativo aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, no inciso posterior ao que garante o Direito de Propriedade [...], levando à qualificação de tal direito, que é marcado agora pelo cunho social e também ambiental. Define, ainda, o conteúdo desta Função Social no que se refere à Propriedade urbana [...] e à Propriedade rural (CAVEDON.2003 p.64).

E assim denota-se a inserção a função social e a vinculação que ela traz com o direito a propriedade na questão econômica e as questões que dizem respeito a ordem ambiental, sendo considerado um direito essencial instituindo um poder-dever entre o proprietário e o bem, de maneira que se respeite o interesse social, sendo que esse exercício é basicamente um poder de senhor sobre a propriedade. Caracterizando-se uma relação direta entre a coisa e o homem, e desta maneira, não possuindo intermediação sendo contido neste primórdio o sujeito ativo e sua inflexão imediata sobre a coisa, exercendo o poder sobre a propriedade de maneira *erga omnes*, sendo absoluto, exclusivo, perpetuo e irrevogável, sendo esse conceito constitucionalizado com a constituição de 1988 (MELO, 2010).

Nessa vertente expõem Rizzardo, onde o titular possui a disposição de usufruir da forma que entender da coisa:

É a propriedade um direito complexo, pois assegura ao titular a faculdade de disposição. Ou seja, à pessoa se autoriza dispor da forma que entender da coisa, como usá-la, abandoná-la, aliená-la e destruí-la. Reveste-se, 21 outrossim, do caráter de direito absoluto, do que decorre da oponibilidade *erga omne*, impondo a todos o dever de respeitá-la. Daí exercer o titular o poder de dominação da coisa, mesmo que deva se submeter a certas limitações. É perpétuo o direito, durando ilimitadamente, e não se perdendo ou desaparecendo pela falta de uso. Considera-se direito exclusivo, ficando os terceiros proibidos de exercer sobre a coisa qualquer dominação; (RIZZARDO 2011, p. 168).

Segundo Pereira (2009, p. 74), a propriedade é tratada como um direitos real regulando os fenômenos da apropriação e as relações entre a coisa e o homem, dando um foco econômico para o uso da propriedade, e assim o direito das coisas que se destina ao estudo das relações que se estabeleciam ao redor das prerrogativas reconhecidas sobre diversos bens[...]. A propriedade mais se sente do que se define, à luz dos critérios informativos da civilização romano-cristã.

. E assim conforme Caio Mário da Silva Pereira se manifesta acerca da propriedade:

A propriedade mais se sente do que se define, à luz dos critérios informativos da civilização romana cristã. A idéia de “meu e teu”, a noção do assenhoreamento de bens corpóreos e incorpóreos independe do grau de cumprimento ou do desenvolvimento intelectual. Não é apenas o homem do direito ou o *business man* que a percebe. Os menos cultivados, os espíritos mais rudes, e até crianças têm dela noção inata, defendem a relação jurídica dominial, resistem ao desapossamento, combatem o ladrão. Todos “sentem” o fenômeno propriedade. (PERAIRA, 1995, p.70)

Destarte, a relevância econômica a qual deriva a relação do sujeito com a coisa, para o instituto da propriedade e a sua importância social se tornando algo onde é impossível não ocorrer a análise do mundo em que se vive sem a presença econômica da propriedade e a interferência desta na vida política e social. Desta maneira a doutrina denomina o ramo dos direitos reais consistente no direito ocidental, tendo sido amplamente influenciado pela clássica estrutura romanista.

Assim assevera Orlando Gomes:

Essa hipótese se conecta com a tábua de valores que, sob o influxo da principiologia constitucional, informa o desenvolvimento econômico na promoção da utilidade social tanto dos bens de produção quanto das coisas para uso e consumo. Sobreleva ponderar, ainda, o influxo dos ideais do Estado Social que redesenha os espaços público e privado, reconhecendo novas e diferenciadas esferas à autonomia privada e à propriedade (GOMES, 2008. p. 10.).

Todavia, o direito de gozar e fruir é uma maneira de liberdade que o possuidor do bem tem de obter os frutos fornecidos através do bem, assevera Coelho (2010, p. 79) “o poder de gozar [...] o bem corresponde ao poder de explorá-lo economicamente, isto é, extrair dele frutos. Gozar é obter renda ou lucro da coisa”.

E juntamente com o direito de gozar do bem, é notado o direito de dispor da propriedade que é equivalente ao poder sobre o bem, sendo que ambos os direitos são englobados devido ao fato de quem dispor da coisa também pode dela usar e gozar. Vemos que Bezerra de Melo (2011, p.85) expõe que “Dispor refere-se ao poder de alterar a substância do bem, aliená-lo gratuita ou onerosamente e gravá-lo. Pode ser subdividido em duas manifestações jurídicas. A primeira contempla o poder de fato de destruir todas as coisas submetidas ao seu domínio”.

E assim se configura o *jus utendi, jus fruendi, jus abutendi e rei vindicatio*, onde a “união” destes princípios norteadores regem a titularidade plena da propriedade (GONÇALVES, 2008).

Quando ocorre abordagem do termo função social da propriedade, é importante salientar que este termo é derivado do latim, onde diz respeito ao ato de realizar um dever ou atividade que é pré-determinado por um ordenamento jurídico, sendo um direito subjetivo, ou seja, o indivíduo é responsável pela utilização do bem para que atenda o ordenamento social.

Explica assim Farias e Rosenvald:

[...] ao cogitarmos da função social, introduzimos no conceito de direito subjetivo a noção de que o ordenamento jurídico apenas concederá merecimento à persecução de um interesse individual, se este for compatível com os anseios sociais que com ele se relacionam. Caso contrário, o ato de autonomia privada será censurado em sua legitimidade. Todo poder na ordem privada é concedido pelo sistema com a condição de que sejam satisfeitos determinados deveres perante o corpo social

(FARIAS E ROSENVALD 2001, p. 236).

Os interesses coletivos se caracterizam como limitadores na atuação do proprietário sob a propriedade, o que resulta na função social da propriedade.

Elucida os doutrinadores Farias e Rosenvald:

A utilização da expressão função social da propriedade, na verdade, não passa de uma opção ideológica para, em um sentido mais amplo, podermos compreender que toda e qualquer situação individual patrimonial se submete a um perfil solitário e redistributivo, no qual a prevalência axiológica da realização da pessoa humana submete as exigências utilitaristas de produtividade econômica a uma dose de conformação (FARIAS E ROSENVALD 2001, p. 236).

Com aquisição da propriedade o possuidor ou proprietário adquire juntamente as faculdades de usar, gozar, dispor e reaver o bem com o princípio da função social. É acrescentado uma nova faculdade, de maneira que a função social é um instituto que recai sobre o possuidor do bem. Para Farias e Rosenvald (2011, p. 245) “enquanto os quatro elementos estruturais são estáticos, o elemento função social da propriedade é dinâmico e assume um decisivo papel de controle sobre os demais”.

Com a promulgação da carta magna de 1988 foi o momento em que ocorreu a efetivação do princípio da função social, demonstrando o caráter absoluto e inflexível e assim o possuidor deve visar os benefícios que a propriedade irá trazer para si próprio, mas não somente isso, também é necessário visar os benefícios da coletividade. Dessa forma o direito da propriedade não é somente um direito fundamental que foi instituído ao longo dos anos, mas também possui elementos de ordem econômica que o princípio da função social trouxe (CAVEDON, 2003).

Nesse sentido preceitua Bezerra de Melo:

A função social tornou-se uma exigência da vida em sociedade, pois da mesma forma que é importante a defesa dos direitos individuais dos titulares da propriedade, é fundamental que se exija do proprietário a observância das potencialidades econômicas e sociais dos bens que deverão ser revertidos em benefício da sociedade (BEZERRA DE MELO 2010, p. 86).

No ordenamento jurídico brasileiro, fica nítido que as constituições anteriores não possuíam políticas urbanas para o crescimento das cidades e assim a atual constituição disciplinou acerca das propriedades urbanas, em seus artigos 182³ e 183⁴, onde evidencia que

³ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁴ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco

a propriedade urbana deve atender função social e sendo tal princípio orientado no plano diretor.

Esta prerrogativa é trazida por Cavedon (2003, p.68) “a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 vincula o cumprimento da Função Social da Propriedade urbana ao atendimento das exigências contidas no Plano Diretor [...]”.

O plano diretor é trazido pelo estatuto da cidade e está condicionado a função social da propriedade urbana, assim o município tem a obrigação de criar o plano diretor de maneira que as matérias que dizem respeito ao meio urbanístico abranjam o território municipal.

Desta maneira Silva demonstra:

O plano diretor é, nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. É obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional. (SILVA 2010, p. 137).

Nota-se que nem todos os municípios possuem o plano diretor, devido ao fato que é uma exigência para aqueles municípios que possuem mais de 20.000 habitantes, ficando os que não possuem este quesito desobrigado a exercer a função social do bem, devido a lacuna em que a constituição possui. Todavia a doutrina traz a possibilidade de que os poderes públicos dos municípios que não possuem o número de habitantes para obrigatoriedade do plano diretor podem vir a promulgar leis que instituem a função social das propriedades urbanas. Entende-se que mesmo na ausência de um plano diretor não se pode desprender a incidência da função social da propriedade urbana pela mera ausência do plano diretor (ERENBERG, 2008).

De maneira que não ocorra o cumprimento da função social da propriedade, desenrolar-se-á consequências como o parcelamento ou edificação compulsória, com aplicação do Imposto Predial e Territorial (IPTU) de maneira progressiva podendo vir à desapropriação do imóvel.

O Direito Civil Brasileiro não possuía distinção entre as propriedades, tão pouco ocorria distinção no âmbito constitucional, contudo com a emenda de n.º10 no ano de 1964, foi regulamentada a propriedade rural, fato que viabilizou a criação do instituto da terra (PETERS, 2008).

Assim demonstra Peters:

anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

O Estatuto da Terra surge em 1964, através da Lei 4.504 de 30.11.1964, com 128 artigos, tratando de diversos temas: dentre eles, como tópicos principais: reforma agrária, terras públicas e particulares, distribuição de terras, financiamento da reforma agrária, sua execução e administração, zoneamento, cadastros, política de desenvolvimento rural, tributação de terra, rendimento da exploração, colonização, assistência e proteção à economia rural, mecanização agrícola, cooperativismo, eletrificação rural e obras de infraestrutura, seguro agrícola, uso e posse temporária da terra, arrendamento rural, parcerias e outros. (PETERS 2008, p. 96).

O respectivo estatuto teve sua criação com intuito de estabelecer diretrizes acerca do homem e da propriedade rural, com o viés do desenvolvimento econômico do país no que tange o setor agrário, o estatuto foi instituído para adequar os termos do desenvolvimento rural e atender os desejos dos produtores e trabalhadores do ramo do agronegócio.

A atual Constituição Federal, trouxe a regulamentação da função social da propriedade rural, estabelecendo quesitos para que a propriedade atinja a função social nos parâmetros individuais e coletivos.

Assim o autor Chemeris destaca:

Assim, a função social estará sendo cumprida mediante o atendimento simultâneo de cinco requisitos que a Constituição apresenta em seu art. 186: a) aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis; c) preservação do meio ambiente; d) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e) exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e trabalhadores (CHEMERIS 2003, p. 80).

Neste norte é possível constatar que a função social trazida pela Constituição Federal de 1988 são critérios que devem ser adotados pelo possuidor ou proprietário das áreas rurais, para que ocorra o aproveitamento adequado do solo, com respeito as relações de trabalho, bem estar da coletividade e a utilização adequada dos recurso que a respectiva área faz jus.

Para Marquesi (2012, p. 101) “a função social pode ser entendida como uma meta a ser seguida pelo titular do imóvel urbano ou rural, que, no exercer os poderes do domínio, deverá fazê-lo segundo os balizamentos de direito público relativos à ordem econômica”.

Desta maneira, acerca da propriedade também devemos analisar os deveres que os proprietários possuem a partir da aquisição da propriedade. E assim será abordado no capítulo seguinte, os impostos que incidem sobre as propriedades urbanas e rurais.

2 DISTINÇÃO ENTRE OS IMPOSTOS TERRITORIAIS.

Para que se possa entender o que são os impostos que incidem sobre as propriedades, devemos entender que impostos são apenas uma espécie de tributo, e desta maneira, o art. 3º do Código Tributário Nacional, demonstra que “tributo é toda prestação pecuniária compulsória em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir que não constitua sanção ou ato

ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”⁵.

Desta maneira Aliomar Baleeiro, por sua vez, define o imposto como:

prestação de dinheiro que, para fins de interesse coletivo, uma pessoa jurídica de direito público, por lei, exige coativamente de quantos lhe estão sujeitos e têm capacidade contributiva, sem que lhes assegure qualquer vantagem ou serviço específico em retribuição desse pagamento. (BALEIRO, 1993. p.119)

Assim se entende o tributo como uma prestação pecuniária, ou seja, o tributo deve ser alcançado ao Estado em moeda nacional corrente ou em valor que se possa exprimir. Desta maneira o legislador deixou defeso que as prestações dos tributos fossem realizadas *in natura* ou *in labore*, ou seja, o pagamento não pode ser realizado com bens e serviços, ainda que toda a regra possui sua exceção, devido a Lei Complementar 104/2001, existe a possibilidade de dação em pagamento, porém deve ser de bem imóvel nessa vertente, ocorrendo uma abrangência maior acerca da exclusividade da prestação unicamente pecuniária.

Assemelha Paulo de Barro Carvalho:

Ora, a regra-matriz de incidência tributária é, por excelência, uma norma conduta, vertida imediatamente para disciplinar a relação do Estado com seu súditos, tendo em vista contribuições pecuniárias. Concretizando-se os fatos descritos nas hipóteses, deve-ser a consequência, e esta por sua vez, prescreve uma obrigação patrimonial. Nela, encontraremos uma pessoa (sujeito passivo) obrigada a cumprir uma prestação em dinheiro. Eis o dever-ser modalizado. (CARVALHO 2009, p. 378)

O respectivo artigo elucida o fato de o tributo ter como regra a compulsoriedade, ou seja, sua prestação é obrigatória, é lei e sua fonte direta e imediata, desta maneira independentemente da vontade do agente.

Na sequência observa-se a distinção entre tributação e sanção (multa), sendo a multa uma penalidade aplicada pela obrigação tributária que não foi cumprida, com caráter de sanção e/ou punitivo, independente se a obrigação que deixou de ser cumprida seja acessória ou principal e conforme o art. 133 e seus parágrafos do CTN, a obrigação principal é aquela que ocorre devido ao fato gerador. Já acessória é a obrigação que decorre da legislação tributária com objeto as prestações, contudo pelo fato de sua inobservância se converte em

⁵Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

obrigação principal⁶, entretanto aplicação da sanção não se exclui a obrigação do pagamento tributário.

Entre as teorias em que discutem quais são as espécies tributárias, temos a bipartidária em que divide as espécies de tributo em duas que são impostos e taxas. A tripartida que separa as espécies em impostos, taxas e contribuições de melhoria, em terceiro lugar temos a pentapartida que incluem aos demais tributos às contribuições especiais e os empréstimos compulsórios, contudo a quinta denominada tetrapartite abraça e engloba a ideia de que impostos, taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios.

Em nosso ordenamento onde todas as espécies existem o artigo 5º do Código Tributário Nacional demonstra que os tributos são IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA⁷, contudo quanto às contribuições especiais e os empréstimos compulsórios se equiparam com a natureza jurídica dos impostos e das taxas.

Dito por Carrazza, temos a seguinte definição:

O princípio da tipicidade impõe que o tributo só seja exigido quando se realiza, no mundo fenomênico, o pressuposto de fato a cuja ocorrência a lei vincula o nascimento da obrigação tributária. Dito de outra maneira, o tributo só pode ser validamente exigido quando nasceu por vontade da lei. Se não se realiza o fato imponible tributário (fato gerador in concreto), isto é, se não se cumprem integralmente os elementos do suposto de fato legal (sempre minucioso, de modo a permitir que o contribuinte calcule antecipadamente a carga tributária que terá o dever de suportar), o lançamento e a arrecadação do tributo serão inválidos. (CARRAZZA 2009, p. 452).

O que define a natureza jurídica tributária é o fato gerador da respectiva obrigação, sendo o prisma em que se filtra para que seja possível distinguir quais são os tributos vinculados e não vinculados. Para que possamos diferenciar ambas as espécies é necessário identificar se o fato gerador é a ação do ente estatal, quando temos uma correlação entre a atividade do estado que tem ligação direta ao contribuinte, possuindo assim, um tributo vinculado, contudo quando a ação não depende do ente estatal o tributo é não vinculado.

Assim Geraldo Ataliba demonstra:

A principal classificação dos tributos os denomina vinculados ou não vinculados, sendo feita a partir da análise da hipótese de incidência descrita em lei, sendo

⁶ Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória. § 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente. § 2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos. § 3º A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária.

⁷ Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

vinculados os tributos que tem por base uma atividade estatal e não vinculados aqueles que independem da atividade estatal. (ATALIBA 1999, p.116)

Percebe-se que em todos os impostos não possuem ação do ente estatal e assim se caracterizam como tributos não vinculados, sendo possível observar nos impostos, como por exemplo, o Imposto Territorial Rural (ITR) e no Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), onde o fato gerador se origina na aquisição das propriedades, sejam elas, rurais ou urbanas. Podemos denominar que os impostos têm caráter contributivo e as taxas e contribuições de melhoria tem caráter contraprestacional.

Pelo fato de o imposto ser um tributo não vinculado a destinação dos valores colhidos pelo Estado deve ter destinação em prol da sociedade em geral. O imposto tem as exigências para a sua criação estipulada no artigo 146, III, *a* da Constituição Federal, sendo que são criados por lei complementar e os fatos geradores e de cálculos do contribuinte.

Quando se fala da criação dos tributos devemos entender que a competência tributária é o poder atribuído as pessoas jurídicas de direito público, onde possui uma divisão de duas ações que são elas a criação e cobrança, nesse ponto percebesse que a competência tributária se compatibiliza com a competência legislativa, porem possuindo funções distintas, sendo elas respectivamente o poder de instituir os tributos e a outra de regulação do Direito Tributário.

O doutrinador Nilton Latorraca demonstra:

Pelo princípio da legalidade é a lei que introduz os preceitos jurídicos que criam direitos e deveres. À aptidão que as pessoas políticas possuem para expedir regras jurídicas que inovam o ordenamento positivo chama-se de competência legislativa. Se a produção de normas jurídicas for sobre tributos chama-se competência tributária - desenhar o perfil jurídico de um tributo ou os expedientes necessários à sua funcionalidade, (LATORRACA 2000, p.42).

E da maneira que para a criação dos tributos temos a competência privativa, onde é conferido aos entes federativos para que estes possam instituir impostos que se encontram na Constituição Federal, e não somente impostos, mas outros tributos.

E da mesma maneira como se viu anteriormente o que são os direitos reais no Direito Civil na legislação tributária não é diferente, e assim ocorrendo a divisão dos impostos como reais e pessoais. Sendo os reais aqueles que incidentem sobre a coisa, não possuindo os aspectos pessoas, sendo incidentes objetivamente sobre base econômica, como citado anteriormente e que serão trabalhados nesse artigo o ITR e o IPTU.

Conforme já demonstrado os impostos que incidem nas propriedades rurais e urbanas são distintos, quando falamos imóveis rurais, devemos nos atentas que o imposto que recairá sobre ela é Imposto Territorial Rural (ITR) tem seu respaldo legal na forma do art. 29 do

Código Tributário Nacional.⁸, onde compete a união o imposto sobre a propriedade rural, e seu fato gerador é a propriedade ou sua posse e domínio útil, que seja localizado fora da zona urbana do município, e também no art. 153, IV da Constituição Federal⁹, onde se demonstra se tratar de competência da União a sua criação.

Corroborando o entendimento de Hugo Brito Machado:

A atribuição do imposto sobre a propriedade territorial rural à União deveu-se exclusivamente ao propósito de utilizá-lo com instrumento de fins extrafiscais, tanto que a sua receita era na vigência da constituição anterior (1946), destinada inteiramente aos Municípios em cujos território estão os imóveis situados CF, art.21,§1º (MACHADO, 1997, p.78).

Também no art. 153, §4, I da CF/88 ele incidirá de maneira progressiva, e assim desta vemos a utilização do imposto para que as propriedades não sejam improdutivas, esta progressividade possui um caráter de extrafiscalidade. E na maneira quanto maior a propriedade mais sua alíquota aumente, contudo ocorre simultaneamente o caminho inverso devido ao grau de utilização da área.

Sobre o tema, discorre Paulo de Barros Carvalho que:

Consistindo a extrafiscalidade no emprego de fórmulas jurídico-tributário para a obtenção de metas que prevalecem sobre os fins simplesmente arrecadatórios de recursos monetários, o regime que há de dirigir tal atividade não poderia deixar de ser aquele próprio das execuções tributárias. Significa, portanto, que, ao construir suas pretensões extrafiscais, deverá o legislador pautar-se, inteiramente, dentro dos parâmetros constitucionais, observando as limitações de sua competência impositiva e os princípios superiores que regem a matéria, assim os expressos que os implícitos (Carvalho, 2013, p.234)

Conforme dispõem a Lei n.º 9.393/1996, conhecida como a lei do ITR que em seu artigo 11, onde essas alíquotas inversas são criadas, a respectiva lei traz a tabela com o demonstrativo das alíquotas da área do imóvel pelo seu grau de utilização.

TABELA DE ALÍQUOTAS (tabela inclusa na Lei do ITR)¹⁰

| Área total do imóvel (em hectares) | GRAU DE UTILIZAÇÃO - GU (EM %) | | | | |
|---------------------------------------|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | Maior que | Maior que | Maior que | Maior que |

⁸Art. 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

⁹ Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre; VI - propriedade territorial rural;

¹⁰ Art. 11. O valor do imposto será apurado aplicando-se sobre o Valor da Terra Nua Tributável - VTNT a alíquota correspondente, prevista no [Anexo desta Lei](#), considerados a área total do imóvel e o Grau de Utilização - GU

| | | | | | |
|---------------------------|------|-----------|-----------|-----------|-------|
| | 80 | 65 até 80 | 50 até 65 | 30 até 50 | |
| Até 50 | 0,03 | 0,20 | 0,40 | 0,70 | 1,00 |
| Maior que 50 até 200 | 0,07 | 0,40 | 0,80 | 1,40 | 2,00 |
| Maior que 200 até 500 | 0,10 | 0,60 | 1,30 | 2,30 | 3,30 |
| Maior que 500 até 1.000 | 0,15 | 0,85 | 1,90 | 3,30 | 4,70 |
| Maior que 1.000 até 5.000 | 0,30 | 1,60 | 3,40 | 6,00 | 8,60 |
| Acima de 5.000 | 0,45 | 3,00 | 6,40 | 12,00 | 20,00 |

A base de cálculo ainda assim é o valor da terra nua, ou seja, o que se encontra na terra não é relevante para cálculo e sim a extensão da propriedade. Como consequência se a produção na respectiva área aumentar, menor será a alíquota, deste modo o possuidor ou proprietário são estimulados a exercer a função social da propriedade.

Apesar de se tratar de um imposto federal, a competência tributária ativa pode ser delegada aos municípios, assim o ente ficando responsável pela sua fiscalização e cobrança. Contudo sem a possibilidade de modificação ou de alterações, ficando com 100% do valor arrecadado, e desta maneira o município se torna o titular da arrecadação, porém, o não optar por esta alternativa, o tributo segue sendo cobrado pela União, a qual repassará 50% do valor arrecado para o município.

Outrossim, da maneira que o Imposto Territorial Rural (ITR) é o imposto que incide pelas propriedades rurais, sobre as propriedades urbanas recai o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), o qual tem caráter meramente fiscal.

Como vimos no ITR existe uma progressividade reversa conforme a utilização da terra, contudo o IPTU também possui efeitos de progressividade do imóvel, todavia a base utilizada é o valor venal atribuído ao imóvel.

Que é definido por Fernandino Barreto como:

[...] é possível conceituar valor venal como o valor normal que qualquer bem comercial obtém no mercado [...] valor venal do imóvel nada mais é do que espécie desse gênero e como tal não fogem às regras que ditam a apuração dos demais valores venais. Os valores venais, quaisquer que sejam são sempre decorrentes das forças econômicas que caracterizam a lei da oferta e da procura; todavia, ademais disso, são subjetivos. Por isso, é temerário afirmar que na sua busca se venha a encontrar alguma coisa mais precisa do que um 'valor provável de venda. (BARRETO, 1993, p.318).

Contudo, o IPTU mesmo sendo um imposto que compete sua criação a União, ocorre a delegação para que sua cobrança seja realizada pelo município onde o imóvel se localiza e desta maneira se distinguindo do ITR o qual é cobrado pela União.

O Imposto Predial Territorial Urbano possui seu fato gerador com a obtenção da propriedade ou sua posse, independentemente se o imóvel possuir edificações ou somente for terra nua, o valor utilizado para base de cálculo de imposto é o valor venal o qual é considerado a área onde se encontra o imóvel e assim é feita a multiplicação por metro quadrado. Desta maneira levasse em consideração benfeitorias, localização e edificação realizada na propriedade.

Seguindo os ensinamentos de Pereira de Santana:

Certo, portanto, de que o fato gerador do IPTU é a propriedade predial territorial urbana, conclui-se ser de importância vital para o Município a delimitação de seu perímetro urbano, a fim de que também se evitem conflitos com a União, dado que a zona rural é objeto de competência tributária da mesma (CF, art.153, IV). Destarte, a delimitação da zona urbana ou perímetro urbano, com alguns preferem, há de ser realizada por lei municipal. Esta, por sua vez, deverá estar submetida às condições consignadas pelo CTN, no seu art. 32, §§1º e 2º (PEREIRA DE SANTANA. 2010, p.311-312.)

Da maneira que analisamos ambos os impostos são perceptíveis as diferenças que ensejam o fato gerador. Sendo que o art. 29 do Código Tributário Nacional¹¹, onde o principal fato gerador de ambos os impostos é a propriedade, contudo com diferença entre estas, enquanto o ITR utiliza a propriedade, domínio útil, posse da terra por natureza. Porém no Código Civil de 2002, em seu artigo 79¹², denomina-se bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar naturalmente ou artificialmente e assim ocorrendo uma lacuna em nosso ordenamento do que seria o bem “por natureza”.

Porém o Código Tributário Nacional teve sua criação de acordo com a codificação anterior ao Código Civil de 2002, assim quando ocorre a referência ao solo e sua superfície, os recursos naturais que ali se encontram. De maneira ao analisar o IPTU, vemos que a existência dos bens de ascensão física, são aqueles que ocorrem através da incorporação do homem como as edificações e construções.

Da mesma maneira que ocorre uma cobrança progressiva do imposto que recai sobre às propriedades rurais. Com os imóveis urbanos não é diferente, esta progressividade é o que permite o aumento da contribuição que será alcançada ao Estado, de maneira que ocorre há elevação da matéria tributável. (NYGAARD, 1998).

Conceituando por Rubens Gomes de Souza o imposto progressivo:

Progressivos são os impostos cuja alíquota é fixada na lei em porcentagem variável conforme o valor da matéria tributável. O imposto progressivo e na realidade um imposto proporcional, cuja proporção aumenta à medida que aumenta o valor da

¹¹ 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

¹² Art. 79. São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente.

matéria tributada. Isto é a progressão é o crescimento da alíquota. (SOUZA, 1975. P.117).

O aumento das alíquotas do IPTU se dá através do princípio da capacidade contributiva, que se caracteriza pelo poder do legislador de medir em proporções a progressividade do tributo de maneira que não venha a ferir ou violar os direitos constitucionais dos contribuintes (BECKER, 2002).

Ademias o IPTU também possui a característica da progressividade extrafiscal seletiva, isto é, ocorrerá a cobrança de uma alíquota diferente para proprietários que usarem os imóveis com destinações diversas ou pela localização do imóveis ser de área nobre, e desta maneira podendo ocorrer um direcionamento para o desenvolvimento do município, à medida que a extrafiscalidade do tributo é entendida como intervenção estatal no meio da economia privada, se tratando um fenômeno esporádico (FERNANDO SÁINZ DE BUJANDA, 1955).

2.1 Elementos que caracterizam a decisão do Superior Tribunal de Justiça.

Conforme já estudado até o presente momento, e análise do texto Constitucional, o Imposto Territorial Rural é o tributo incidente sobre as propriedades rurais enquanto o Imposto Predial Territorial Urbano recai sobre as propriedades urbanas em zona de expansão urbana.

Da maneira que disciplina o artigo 32 do CTN, a competência do imposto predial e territorial urbano é dos municípios, bem como seu fato gerador o domínio útil da propriedade ou a posse do imóvel sendo por natureza ou por acessão física e que se localize na zona urbana dos municípios. Além disso, para o entendimento do que é zona urbana, se configura quando a localidade possuir pelo menos dois requisitos, sendo eles meio-fio ou calçamento, com canalização, com ou sem poste para distribuição domiciliar e escala primária ou posto de saúde a distância do máximo do imóvel considerado¹³.

¹³ 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; III - sistema de esgotos sanitários; 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.

Assim claramente é demonstrado o principal critério do artigo, anteriormente mencionado, para a incidência tributária é a localização do imóvel e assim utilizando para definir o que seria imóvel rural e urbano, é possível ver no artigo 146, I da CF¹⁴, onde enunciou que cabe a lei complementar dispor sobre conflitos de competência em matéria tributária entre os entes federativos.

Contudo conforme estudado até o momento o ITR e IPTU são espécies de impostos bem semelhantes em alguns aspectos, um deles é seu fato gerador, que são as propriedades imobiliárias, e assim podendo ocorrer conflitos de competência heteróloga, sendo que em diversas vezes os entes União e Município se entendem competente para a cobrança do tributo, e cediço assim que, o imóvel localizado em área rural cabe à união instituir o imposto, e o localizado em zona urbana cabe aos municípios (SABBAG, 2020).

Contudo o Decreto Lei de 57/1966, em seu art. 15 trazia a resolução para os conflitos da localização do imóvel, modificando a interpretação do artigo 32 do CTN, com a redação que se o imóvel realiza exploração vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, desta maneira o ITR será cobrado¹⁵.

Assim com a quantidade de demandas onde traziam suas fundamentações no artigo 15 do Decreto lei 57/1966, para que fosse determinado que os imóveis que possuem destinação rural comprovada e estão localizados na zona urbana pagassem ITR, porém em algumas oportunidades foi estipulado o critério da localização para a incidência.

Buscando o posicionamento dominante do Superior Tribunal de Justiça, se vê que o tribunal decidiu de acordo com a destinação do imóvel em questão. Vemos também a utilização do artigo 543-C do Código de Processo Civil, atribuiu caráter de incidente de demandas repetitivas, assim os julgados idênticos não necessitam mais ir até o STJ.

TRIBUTÁRIO. IMÓVEL NA ÁREA URBANA. DESTINAÇÃO RURAL. IPTU. NÃO-INCIDÊNCIA. ART. 15 DO DL 57/1966. RECURSO REPETITIVO. ART. 543-C DO CPC. 1. Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado

¹⁴ Art. 146. Cabe à lei complementar; I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

¹⁵ 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)

em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966). 2. Recurso Especial provido. Acórdão sujeito ao regdo art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ.(RESP-1112646-sp-2009)

O Ministro Herman Benjamin, traz o entendimento que, seguindo os precedentes do STJ, adotando a teoria do decreto lei 57, onde se considerou sua recepção do decreto em lei complementar com a luz da constituição de 1967, (*“A jurisprudência reconheceu validade ao DL 57/66, o qual, assim como o CTN, passou a ter status de lei complementar em face da superveniente Constituição de 1967”*)¹⁶. E nessa vertente não somente o Código Tributário Nacional foi recepcionado pela atual constituição (CF/88) como também o Decreto Lei 57/66, e assim ambos passaram a ser tratados como lei complementar.

A decisão tem como um dos seus principais critérios para que ocorra a correção às cobranças indevidas de IPTU, ao invés de ITR. Os proprietários deverão fazer prova de que a destinação do respectivo imóvel é a exploração da atividade agrária, a qual deve ser irrefutável.

Porém não deveria ocorrer dúvidas acerca da incidência já que o Código Tributário Nacional que é uma lei complementar, resolve o conflito em seu artigo 32, para que não ocorra qualquer outra dúvida, o artigo 12 da Lei 5.868/1972, trouxe a revogação do artigo 15 do decreto lei 57/1966, possui caráter de lei complementar e assim o artigo 12 da oriunda lei 5.868/1972, ficou taxado como inconstitucional. Haja vista a decisão do senado federal onde editou a resolução 09/2005, que suspendeu a execução da norma revogadora da respectiva lei.

RESOLUÇÃO Nº 9, DE 2005

Suspende a execução da Lei Municipal nº 2.200, de 3 de junho de 1983, que acrescentou o § 4º do art. 27 da Lei Municipal nº 1.444, de 13 de dezembro de 1966, ambas do Município de Sorocaba, no Estado de São Paulo, e, em parte, a execução do art. 12 da Lei Federal nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, no ponto em que revogou o art. 15 do Decreto-Lei Federal nº 57, de 18 de novembro de 1966.

Assim passando o critério da destinação do imóvel onde, sanando todas as dúvidas acerca dos critérios da incidência do imposto sobre a propriedade, contudo vemos além da pacificação do STJ também o Tribunal de Justiça do Paraná, onde segue as diretrizes do Superior Tribunal.

TRIBUTÁRIO. IPTU. EMBARGOS DE TERCEIRO. IPTU. ENQUADRAMENTO DO IMÓVEL COMO URBANO OU RURAL, PARA FINS DE TRIBUTAÇÃO. CRITÉRIO DA DESTINAÇÃO. PREVALÊNCIA. PRECEDENTES. COMPROVAÇÃO QUE O IMÓVEL É UTILIZADO PARA EXPLORAÇÃO AGRO-PASTORIL. RECOLHIMENTO DE ITR. AFASTAMENTO DO IPTU QUE SE IMPÕE. RECURSO CONHECIDO. NÃO PROVIMENTO. SENTENÇA MANTIDA. 1. De acordo com a jurisprudência atual, o critério da destinação é válido para distinguir um imóvel urbano do rural, para fins de tributação, pois nem

¹⁶ Disponível em <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6061473/recurso-especial-resp-1112646-sp-2009-0051088-6-stj/relatorio-e-voto-12194897>, Acesso em: 27/04/2021.

sempre o critério geográfico é suficiente enquadrar corretamente um imóvel nas concepções de área urbana ou rural. 2. Tratando-se de imóvel de atividade preponderantemente rural, não há que se cogitar em exigência do IPTU, mas tão somente de ITR, inclusive a fim de evitar a bitributação." (Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível n.º 263271-5, 3ª Câmara Cível, Rel. Des. Paulo Habith, DJ de 11/10/2007).

É cediço que a decisão também leva em consideração o valor econômico das propriedades devido a discrepante valoração da alíquota de ambos impostos, sendo o ITR um imposto progressivo que influencia a economia onde ocorre o incentivo do produtor rural produzir cada vez mês com a alíquota progressiva.

Conforme já estudado o Estatuto da Terra em seu artigo 4º em seu inciso I define o imóvel rural como sendo um “prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial [...]”, nesta vertente nota-se que é acolhido o princípio da destinação. “Em conformidade com a melhor doutrina e jurisprudência dominante, é a destinação o critério diferenciador entre os prédios rústicos e urbanos. Não importa o critério da autoridade municipal para a arrecadação dos tributos” (OPITZ; OPITZ, 2016).

É rotineiro localizar imóveis que possuem destinação rural em áreas urbanas, isso é derivada da grande expansão urbana, assim imóveis que antes se localizavam em áreas rurais, atualmente se encontram nas redondezas das cidades, porém mantiveram sua natureza da exploração rural (QUEIROZ 2015, p.2).

Conforme mencionado anteriormente o Código Tributário Nacional e o decreto lei n.º 57/1966, possuem caráter de lei complementar, de maneira que se nota que ambas as normas foram recepcionadas pela constituição de 1988 embora promulgadas na vigência da Constituição 1967, se configurando como normas pré-constitucionais que possui caráter de novação.

Vemos que ambas as normas possuem caráter pré-constitucional de maneira materialmente compatível com a nova constituição, “a lei pré-constitucional adapta-se aos critérios de existência e de validade, e assim cria, com a nova Constituição, uma relação intrassistemática de fundamentação e derivação” (NEVES, 1988, p. 102).

Nesse norte nota-se que se a norma estiver em consonância matéria com a nova carta magna ela será recepcionada pelo ordenamento jurídico, de maneira que vemos que a constituição Federal de 1988 traz como direito fundamental a propriedade rural, conforme se demonstra no seu artigo 5º, inciso XXVI “a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos

decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento”.

Desta maneira é possível analisar que a nova carta magna traz preocupações com a propriedade rural e com o desenvolvimento econômico das áreas rurais, e assim é possível notar a compatibilidade material com a constituição anterior.

Assim demonstra Pedro Lenza acerca da recepção da norma pré-constitucional:

Todas as normas que forem incompatíveis com a nova Constituição serão revogadas, por ausência de recepção. Vale dizer, a contrário sensu, a norma infraconstitucional (pré-constitucional), que não contrariar a nova ordem, será recepcionada, podendo, inclusive, adquirir uma outra roupagem. Como exemplo lembramos o CTN (Código Tributário Nacional — Lei n. 5.172/66), que, embora tenha sido elaborado com natureza jurídica de lei ordinária, foi recepcionado pela nova ordem como lei complementar, sendo que os ditames que tratam das matérias previstas no art. 146, I, II e III, da CF só poderão ser alterados por lei complementar, aprovada com o quórum da maioria absoluta (art. 69). Pode-se afirmar, então, que, nos casos de normas infraconstitucionais produzidas antes da nova Constituição, incompatíveis com as novas regras, não se observará qualquer situação de inconstitucionalidade, mas, apenas, como vimos, de revogação da lei anterior pela nova Constituição, por falta de recepção. Nessa situação, acrescente-se, inadmite-se a realização de controle de constitucionalidade via ação direta de inconstitucionalidade genérica (ADI), por falta de previsão no art. 102, I, “a”, da CF/88. O controle de constitucionalidade pressupõe a existência de relação de contemporaneidade entre o ato normativo editado e a Constituição tomada como parâmetro ou paradigma de confronto (ADI 7, Pleno, j. 07.02.1992). Deve-se destacar desde já, contudo, que, apesar de não ser cabível o aludido controle de constitucionalidade concentrado pela via da ação direta de inconstitucionalidade genérica, será perfeitamente cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental — ADPF, introduzida pela Lei n. 9.882/99.42. (LENZA, Pedro, 2018, p.268).

E desta forma é possível notar que, embora o decreto lei tenha seu embasamento na Constituição de 1967, está em pleno acordo com o direito material vigente na nova constituição federal podendo assim ser recepcionado pela nova carta magna.

CONCLUSÃO

A constituição federal de 1988 elencou a propriedade como um direito fundamental, pelo qual o proprietário pode usar gozar e dispor, e no entanto esse exercício é limitado, devido a várias prerrogativas, entre uma delas o exercício de uma função social para a propriedade, de maneira que o proprietário deve atribuir seu direito em consonância com as normas legais.

O cumprimento da função social da propriedade, não deve ser ligado a ideia de limitação, mas sim, de conteúdo inerente a propriedade. Nesse viés, entende-se que o cumprimento do instituto pelo qual o proprietário é possuidor é responsável, haja vista ser através deste que o proprietário satisfaz o interesse, de maneira que não menospreze o interesse da coletividade.

Outrossim, a propriedade rural deverá agregar seu conteúdo aos fins ambientais e econômicos que se destina, incentivando a economia e preservando o meio ambiente, o que serve de influência significativa para o uso desta. Tem-se assim, que a função social da propriedade rural é alcançada quando ocorre a promoção do uso racional e adequado da propriedade, somado a preservação do meio ambiente e que tal exploração favoreça o bem-estar do proprietário e da coletividade.

Neste enfoque, permite-se associar ao direito de propriedade, o cumprimento da função social da propriedade e a satisfação do bem-estar de seu proprietário, que visa a utilização dos recursos naturais de forma consciente, questões acerca da evolução da propriedade como direito fundamental e sua evolução histórica, de maneira que fica evidenciado o critério da destinação do bem como sendo o mais pertinente para a incidência do Imposto Territorial Rural (ITR) e Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), através da análise das normas constitucionais, infraconstitucionais, doutrina e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), sendo a teoria da destinação do bem, conforme entendimento já pacificado através do incidente de demandas repetitivas.

Com a demonstração que o decreto Lei 57 de 1966, foi recepcionado pelas constituições de 1967 e 1988 com natureza de lei complementar, fazendo com que se adote o critério da destinação ao invés do critério da localização do CTN. Deste modo, os imóveis que exercem atividade rural mesmo que na área de expansão urbana, caberá a incidência do ITR.

Nesse ponto, necessário que os governantes promovessem meios que auxiliassem, e passassem a compreender a legislação relativa ao uso da propriedade, principalmente as de ordem ambiental, tendo em vista serem as que afetam a coletividade. Sendo adequado que ocorra a informação para capacitar produtores a respeito da destinação do imóvel para que se possa denominar rural.

Porquanto, se demonstrou que embora a vigência da norma seja anterior a carta magna vigente atualmente, o Decreto Lei 57 de 1966 está em consonância matéria com o ordenamento jurídico, sendo fiel e obedecendo o principal material da Constituição, devido ao fato de o direito da propriedade ser um direito fundamental, logo conclui-se que o imóvel rural é aquele que realiza atividade extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial e assim independe a sua localização e nessa vertente deve-se aplicar o critério da destinação para a incidência dos impostos territoriais.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Fábio. *Direito Agrário: Política Fundiária no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p.116.
- BARRETO, Aires Fernandino. **Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU**, in Curso de Direito Tributário. Belém: CEJUP, 1993.
- Becker, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 2002.
- BRITO, Fausto; DE SOUZA, Joseane. **Expansão urbana nas grandes metrópoles - o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza**. São Paulo em Perspectiva, v.19, n.4, outubro-dezembro de 2005.
- BRASIL. . **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça em Resp nº1.112.646-SP** <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6061473/recurso-especial-resp-1112646-sp-2009-0051088-6-stj/relatorio-e-voto-12194897>, Acesso em: 27/04/2021.
- BRASIL. **CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL Disponível para consulta em** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm Acesso em 15/04/2021, às 13h45min
- BRAGA, Roberta Chaves. **Direito de propriedade e a Constituição Federal de 1988**. Disponível em:. Acesso em: 24 fev. 2014.
- CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O Imposto Territorial Rural e a Função Social da Propriedade: doutrina, prática e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito Tributário**. 25. Ed. São Paulo: Saraiva. 2013.
- CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função social e ambiental da propriedade**. Florianópolis: Momento Atual, 2003.
- CHEMERIS, Ivan Ramon. **A função social da propriedade: o papel do judiciário diante das invasões de terras**. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 25. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. Vol. 4. 18 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 11ed. São Paulo: Saraiva, São Paulo, 1996.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. Vol. 4. 18 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

ERTI, Flávio de Azambuja. *Impostos: extrafiscalidade e não-confisco*. 3ª ed. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

ERENBERG, Jean Jacques. **Função social da propriedade urbana: municípios sem plano diretor**. 1 ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

LATORRACA, Nilton. Direito Tributário : **Imposto de Renda das Empresas**. Atualizado até 31-12-99 por Rutnéa Navarro Guerreiro e Sérgio Murilo Zalona Latorraca. São Paulo, Atlas, 2000.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

LIMA, Daniela de. **Segurança Jurídica na Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: . Acesso em maio 2021.

MACHADO, Hugo de Brito. Comentário- Art. 29º, CTN. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord). **Comentários ao Código Tributários Nacional** (Lei n.º5.172, de 25.10.1966). Rio de Janeiro: Forense, 1997, P.78

MARQUESI, R. W. **Direitos reais agrários e função social**. 2. ed. rev. e ampl. Curitiba: Júrua Editora, 2012.

MELO, Tibério Bassi de. **Direito ambiental na propriedade rural**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

OPITZ, Silvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso Completo de Direito Agrário**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

PEREIRA, Caio Mário - *Instituições de Direito* – 3 ed – Rio de Janeiro – Forense – 1995 - p.70

PETERS, Edson Luiz. **Meio ambiente e propriedade rural: de acordo com o novo código civil**. 6 Tiragem. Curitiba: Juruá, 2008.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: direitos reais**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PEREIRA DE SANTANA, Selma. **Delimitação de zona urbana e IPTU**. Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas n.º18, RT, 1997, p.123-4. In: PAUSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 12º ed. Poroto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p.311-312.

QUEIROZ, Pablo Meira. **Restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros**. Lexis 360. Disponível em: < <https://www.lexisnexus.com.br/lexis360/doc/2515388/restricoes-aaquisicao-de-imoveis-rurais-por-estrangeiro/>>. Acesso em 12 de novembro.2021.

SOUSA, Rubens Gomes de. **Compêndio de legislação tributária**. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. 5 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 7 ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUSA, Rubens Gomes de. **Compêndio de legislação tributária**. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

SABBAG, Eduardo **Direito tributário essencial / Eduardo Sabbag**. – 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

Venosa, Sílvio de Salvo. **Direito civil: reais** / Sílvio de Salvo Venosa. – 17. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.