

CONFLITO DE COMPETÊNCIA IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA E O IMPOSTO TERRITÓRIO RURAL

IRACI DE OLIVEIRA KISZKA¹
SANDRÉA ALVES ABBAS²

RESUMO

Este trabalho buscou na medida do possível analisar a hipótese de incidência do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana e o imposto território rural, em especial eventual conflito de competência. Consequente, procuramos efetuar esta análise através de pesquisa na doutrina, a fim de conquistar elementos para formar melhor convicção a respeito do aparente conflito de competência. Desta forma, procuramos focar um olhar na doutrina e jurisprudência sobre o assunto.

Palavras-chave: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; imposto território rural; competência tributária; bitributação.

¹ Procuradora do Município de Diadema, Especialista em Direito Tributário pelo Centro de Extensão Universitária – CEU, membro do IBDT – Instituto Brasileiro de Direito Tributário.

² Procuradora do Município de Diadema, Especialista em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Paulista da Magistratura de São Paulo.

SUMÁRIO

1 – IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA.....	3
2 – IMPOSTO TERRITÓRIO RURAL.....	9
3 – DO APARENTE CONFLITO DE COMPETÊNCIA.....	11
4 – CONCLUSÃO.....	15
5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	14

1 – IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA

O imposto sobre propriedade predial e territorial urbana – IPTU, previsto no art. 156, I, da Constituição Federal, possui como base de cálculo o valor venal do imóvel, sendo que não se sujeita ao princípio da noventena para a modificação da base de cálculo, sendo de competência do Município sua criação.

Legislação: art. 156, I da CF c.c arts. 32 a 34, do Código Tributário Nacional.

Função: Fiscal

Fato Gerador: a propriedade urbana, assim considerada a prevista em lei municipal e desde que de acordo com o art. 32, §1º, do Código Tributário Nacional, isto é, a área deverá atender, ao menos, 2 itens dentre os seguintes: calçamento, água, esgoto, luz ou, escola ou posto de saúde, a, pelo menos, três quilômetros da área.

Lançamento: de ofício.

Base de Cálculo: valor venal do imóvel.

Contribuintes: o proprietário, o possuidor, ou o titular do domínio útil.

Alíquotas: variáveis e progressivas, em face da má utilização da propriedade (art. 182, da Constituição Federal) ou do valor do imóvel, ou, ainda, alíquotas diferentes, em face da localização ou do uso do imóvel.

Segundo a “teoria da norma” desenvolvida pelo professor Paulo de Barros Carvalho³, os tributos são divididos segundo alguns critérios que auxiliam na determinação da incidência:

1. Descritor: é aquele em que o agente olha para a norma jurídica e vê um elemento designado pelo verbo + adjetivo, um espaço e uma situação de tempo.

- a) Critério material;
- b) Critério espacial;
- c) Critério temporal.

2. Prescritor: é a parte que atribui à relação jurídica um critério subjetivo, ou seja, quem são os sujeitos envolvidos (quem pode exigir e quem deve pagar o tributo) e o critério quantitativo, que estabelece a base e cálculo e alíquota.

- a) Critério subjetivo:
 - a.1) Sujeito ativo;
 - a.2) Sujeito passivo.
- b) Critério quantitativo:

³ Paulo de Barros Carvalho, Curso de Direito Tributário, 13ª ed. São Paulo, Editora Saraiva, 2000, págs. 278.

b.1) Base de cálculo;

b.2) Alíquota.

O IPTU vem primeiro disciplinado pelo Código Tributário Nacional, a descrição genérica consta na Constituição, o Código Tributário delimita o âmbito em que cada município e o Município, dentro daquilo que está disposto na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional, vai editar a sua lei.

O IPTU representa dois impostos, pois se fala em “ter a propriedade” como fator geral, mas esta propriedade poderá ser territorial (terreno sem construção) ou predial (terreno construído). Fala-se em dois impostos, pois existem duas possibilidades de cobrança.

(i) Ter a propriedade: fator geral;

(ii) Territorial ou predial: o município pode tributar terreno sem construção e terreno com construção.

No Município de São Paulo a tributação do terreno é mais onerosa do que a tributação do prédio, havendo aqui uma finalidade extrafiscal (é o uso do tributo para incentivar comportamentos). Cobra-se mais pelo terreno para incentivar a construção, pois não interessa para o Município um terreno sem construção, interessa o terreno construído como política de ocupação do solo.

Consequente, ter a propriedade significa estar investido em todos os direitos previstos na legislação civil: uso, gozo, disposição, fruição etc.

No Brasil, a propriedade do imóvel é tida através do registro, se tem a propriedade e não tem a escritura registrada, não se pode falar em propriedade, conforme art. 1.245 do Código Civil. Isto porque, nosso regime exige aquisição de ato traslativo e registro, se tem um e não tem outro, não tem propriedade, pois inexistente a formalidade essencial ao ato.

Titular do domínio útil: um exemplo são as enfiteuses, não se pode constituir novas enfiteuses, mas as já constituídas permanecem. Existem dois grandes tipos: as enfiteuses de direito privado que não podem mais ser criadas e as enfiteuses de direito público, ex.: casas na praia, a União é proprietária dos imóveis até uma determinada faixa extensa das áreas litoraneas, por serem bens da União, as pessoas pagam foro à União. Quem é titular de domínio útil e é responsável pelo IPTU é quem está efetivamente na posse do imóvel e não quem tem a propriedade.

Possuidor: quem tem o uso e o gozo da coisa, a posse a qualquer título, usufruto, direito autônomo de posse - compromisso de compra e venda não registrado, mas mora no imóvel; compromisso de compra e venda registrado, que dá a posse legítima do imóvel. Assim, se há posse, existe hipótese de incidência do IPTU.

O locatário não pode ser sujeito passivo do IPTU, ainda que a obrigação tributária tenha sido transferida ao locatário por contrato particular, pois as convenções particulares não são oponíveis ao fisco. O proprietário do imóvel tem que pagar o imposto, ainda que tenha transmitido essa responsabilidade ao locatário, o vínculo particular deve ser resolvido pelo direito civil, não podendo o locador alegar em defesa perante o fisco, que a obrigação de pagar o tributo é locatário em razão do contrato, nos termos do art. 123, do Código Tributário Nacional.

Critério material: ser proprietário, possuidor ou titular de domínio útil de terreno ou construção.

- Ser proprietário de terreno ou construção;
- Ser possuidor de terreno ou construção;
- Ser titular de domínio útil de terreno ou construção.

Critério espacial: Município.

Para ser devedor do IPTU não basta que o imóvel esteja localizado no Município, é necessário que esteja localizado na zona urbana do Município. Isto porque, se o imóvel estiver em zona rural do Município, sobre ele incidirá ITR, que é de competência da União.

A **zona urbana** vem definida em lei, por um motivo simples, cada Município poderia definir o que é zona urbana, mas o artigo 32⁴, § 1º, do Código Tributário Nacional, define o que se entende por imóvel localizado em zona urbana.

Dispõe o dispositivo que para ser considerado imóvel urbano é necessário que haja dois dos seguintes requisitos mínimos: calçada; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 km do imóvel.

No entanto, a lei municipal pode definir e incluir mais melhoramentos do que aqueles previstos no CTN, o que não pode é estabelecer menos melhoramentos.

⁴ 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.

§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.

Nos termos do art. 32, § 2º, do Código Tributário Nacional, o Município pode considerar como área urbana as áreas urbanizáveis de loteamentos aprovados.

A Lei 6766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) trata da forma de divisão do solo para fins de ocupação. É a lei que define como se pode dividir uma gleba grande de terra em outras glebas.

A Lei 6766/79 prevê ainda que, ao se fazer um loteamento, algumas áreas deverão ser doadas ao poder público, que são áreas de ruas e praças, pois, apesar de o loteamento ser particular, ele terá ruas, praças, equipamentos, como, por exemplo, áreas de lazer, parque, em alguns casos, hospital, área comercial, núcleos de produtos e serviços, nessas situações é necessário que o loteador faça um plano e registre na Prefeitura, a lei traz o procedimento de aprovação do Município.

Critério temporal: via de regra, a data é 1º de janeiro, mas o CTN deixa a critério de cada legislação municipal estabelecer uma data para se verificar de quem é a propriedade daquele bem.

O Município verifica quem é o dono do terreno ou propriedade em 1º de janeiro, caso em que este é o fato relevante. Não importa para o Município se em 3 de janeiro, por exemplo, o imóvel foi dividido em dois, se foi construído, demolido ou vendido, isso é irrelevante, o que realmente importa para o Município é a situação em que o imóvel se encontrava em 1º de janeiro. O novo adquirente do imóvel, após o dia 1º de janeiro, passa a ser devedor do IPTU somente no próximo exercício, pois naquele ano o devedor será aquele que era em 1º de janeiro.

Obs.: Diferença entre data de incidência do tributo e data de pagamento do tributo. Data de incidência do tributo é a data relevante se estabelecer os critérios definidos na norma. Já a data de pagamento é aquela atribuída pela lei municipal, estadual ou federal, conforme o caso, a partir da data de incidência. Primeiro o tributo incide, depois o contribuinte precisa de um tempo razoável para pagar. Cada lei pode dispor a data de pagamento de sua forma.

Critério subjetivo ou pessoal: é necessário identificar quem são as pessoas envolvidas na obrigação tributária.

(i) Sujeito ativo: Município, pois é o ente competente para exigir o IPTU.

(ii) Sujeito passivo: o proprietário, possuidor ou titular do domínio útil.

Critério quantitativo: pagar dinheiro.

(i) Base de cálculo: é a base econômica que se leva em consideração, ao se visualizar os demais critérios.

No caso do IPTU é razoável concluir que a base de cálculo é o valor do imóvel.

O valor venal é o valor de negociação, por isso que é chamado de valor venal, é o valor em condições de venda do bem no mercado.

Entretanto, o valor venal não é exatamente o valor de negociação, pois ele é um valor, via de regra, estimado pelo poder legislativo, caso em que a lei estabelecerá o valor estimado dos imóveis ou os critérios de apuração do valor do imóvel.

Em Municípios grandes, criou-se um tipo de ferramenta chamada de “planta genérica”, que é um conjunto de critérios técnicos para se aferir o valor concreto de cada imóvel. Esses critérios levam em consideração a localização do imóvel, o acesso a benefícios, se faz frente com ruas de pequena ou grande circulação, idade do imóvel, se o imóvel pertence a condomínio vertical, se o bem foi reformado ou não, se o terreno é regular ou não, dentre outros critérios de engenharia que definem o valor de metro quadrado. Assim, após alcançar o valor do metro quadrado, multiplica-se o metro quadrado pelo tamanho do terreno ou prédio para alcançar o valor venal.

Consequente, o valor venal para fins de IPTU corresponde, normalmente, ao valor aproximado de 60% do valor de mercado.

Por outro lado, em caso de imóvel foi invadido sem conhecimento do Município, o contribuinte tem direito a revisão da base de cálculo, devendo fundamentar com motivos jurídicos para tanto. A lei municipal pode estabelecer situações de revisão de base de cálculo, que poderá realizado pela via administrativa ou judicial.

(ii) Alíquota: fração da base de cálculo, por isso que normalmente a alíquota é definida em porcentagem.

A Constituição estabelece que a alíquota do IPTU pode ser progressiva e seletiva.

A) Alíquota progressiva (art. 156, § 1º, I, Constituição): é aquela que pode aumentar. Essa progressividade decorre do princípio da capacidade contributiva, que significa que quem pode mais, paga mais, quem pode menos, paga menos ou não paga. A alíquota é expressão da capacidade contributiva.

B) Alíquota seletiva (art. 156, § 1º, II, Constituição): é aquela que é diferente por conta a destinação do bem (se imóvel residencial ou se comercial, pois o imóvel comercial tem alíquotas maiores, porque a lei incentiva a moradia).

A medida mais drástica prevista no Estatuto da Cidade é a desapropriação de imóveis subutilizados ou não utilizados, tal previsão é trazida também pela Constituição.

Contudo, para se chegar à desapropriação é necessário percorrer o caminho previsto no art. 182, § 4º, da Constituição, qual seja:

1º) Previsão legal específica, que crie o IPTU progressivo para fins de uso do solo.

2º) Notificação: é necessário enviar uma primeira notificação ao proprietário do imóvel, para que este promova a utilização adequada do imóvel, se a notificação não for cumprida, o Município poderá adotar a terceira medida;

3º) IPTU progressivo: o Município poderá cobrar o IPTU progressivo até o limite de 15% (art. 7º do Estatuto da Cidade);

4º) Desapropriação: se o Município chegou ao limite de 15% de cobrança do IPTU progressivo, ele estará autorizado a promover a desapropriação do imóvel.

O artigo 33, do Código Tributário Nacional, dispõe sobre o valor venal do imóvel, especificando o que pode ou não ser considerado como no valor para fins de base de cálculo. Toda área coberta é considerada construída, também é considerada área construída a piscina, mas uma área coberta com toldo, por ser removível, não é considerada área construída.

O IPTU pode ser progressivo:

(i) progressividade fiscal: pode ter alíquota diferenciada em razão do tipo e localização do imóvel. Essa progressividade era vedada, porém hoje é autorizada pela Constituição Federal, apesar de ser um imposto de caráter real, nos termos da EC n. 29/2000.

(ii) progressividade extrafiscal: é utilizada de acordo com a função social da propriedade. Em primeiro lugar o Município notifica o proprietário, em segundo lugar aumenta-se a alíquota, que não pode superar 15% de acordo com o princípio da vedação ao confisco. Em terceiro lugar realiza-se a desapropriação sancionada, em que o Município pagará parceladamente em 10 anos com título da dívida pública.

2 – IMPOSTO TERRITÓRIO RURAL

O imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR é de competência da União, sobre a propriedade territorial rural e tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, e, com localização fora da zona urbana do Município, conforme previsto no art. 29, do Código Tributário Nacional.

O imposto territorial rural – ITR é uma espécie tributária que tem como base de cálculo o valor fundiário, ou seja, o valor da terra nua, independente do que se construa no terreno.

Nos termos do art. 31, do Código Tributário Nacional, o contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

É um tributo progressivo, apesar de ser um imposto de caráter real, pois está excepcionado na própria Constituição Federal, e sua progressividade não visa medir, a capacidade contributiva, mas sim a função social da propriedade.

O ITR possui uma imunidade específica:

(i) o proprietário de pequenas glebas, desde que utilize para sua moradia e não possua outro imóvel não paga ITR.

Para diferenciarmos zona urbana de zona rural, devemos analisar o art. 32, §1º⁵, do Código Tributário Nacional, se tiver pelo menos dois melhoramentos daquela lista, considera-se zona urbana.

Pela Constituição Federal é possível delegar a capacidade tributária para o Município, sendo que isso irá interferir na repartição de receitas tributárias, pois quando a União delega capacidade tributária ao Município, este fica com a função de arrecadar e fiscalizar o ITR, ficando com 100% do valor, se não houver tal delegação 50% da receita será da União e 50% deverá ser repassada obrigatoriamente ao Município, nos termos do art. 158, II, da Constituição Federal, sendo que a delegação poderá ser revogada a qualquer tempo.

Consequente, 50% ITR irá para o Município em que se localiza o imóvel ou 100% se o Município optar por fiscalizar e cobrar o tributo.

⁵ § 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.

Regra de Imunidade: pequenas glebas de terra, efetivamente utilizadas pelo proprietário, e desde que não possua outra, são imunes ao ITR (art. 153, §4º CF).

Sujeito Ativo (ente tributante): União Federal, porém, esta repassará 50% ao Município em que se localiza o imóvel. Caso este Município faça a opção de fiscalizar e cobrar o ITR, ficará com 100% do valor do imposto.

Pode-se tributar a posse, caso em que a doutrina entende que apenas a posse que tenha potencialidade de gerar propriedade, isto é, *ad usucapione*, é fato gerador do ITR.

A jurisprudência entende que é constitucional a tributação sobre o domínio útil ou a posse, apesar da Constituição se referir a propriedade.

Por outro lado, se o imóvel ultrapassar o Município, o competente será o da sede do imóvel, da fazenda.

3 – DO APARENTE CONFLITO DE COMPETÊNCIA

Eventual conflito de competência que possa ensejar em bitributação, o Município querendo cobrar o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana e a União querendo cobrar o imposto territorial rural, pode se dar em decorrência do critério adotado para identificação do imóvel rural ou urbano.

O **Código Tributário Nacional não adotou o critério destinação do imóvel se rural ou urbano**, mas sim o critério da localização, sendo urbano o imóvel que se encontra dentro do perímetro urbano do Município.

O **critério da destinação foi adotado pelo Direito Agrário**, quando conceitua imóvel rural como aquele que possui destinação agrária, independentemente da sua localização, conforme artigo 4º, da Lei 8.629/93, que prescreve:

“Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;”

Desta forma, pode haver confusão entre definição de institutos diversos, sendo que um imóvel pode à luz da **Lei 8.629/93** ser considerado como **rural (critério da destinação)**, mas a luz do **Código Tributário Nacional** ser considerado como **urbano (critério da localização)**.

Isto porque, a atividade agrária, identificadora da natureza rural, trazida pela Lei 8.629/93, corresponde a soma de dois elementos na atividade do homem: processo agro-biológico e risco correlato.

O processo agro-biológico é a interação homem e natureza na busca de produção de alimentos e matéria-prima. Risco correlato é aquele oriundo da atividade da natureza, ou seja, é a interferência de fatos naturais no trabalho do produtor rural.

O Código Tributário Nacional adotou o critério da situação para delimitar os fatos geradores do IPTU e do imposto territorial rural (ITR).

Para parte da jurisprudência o Decreto-lei 57/66 foi recepcionado pela Constituição de 1967 como lei complementar, pois trata de normas gerais de Direito Tributário, abrandando o princípio da situação ao estabelecer a incidência do ITR no tocante a imóveis que ficam na zona urbana do Município, quando utilizados em exploração vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (critério da destinação).

Assim, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça dispõe:

“TRIBUTÁRIO. IPTU. ITR. FATO GERADOR. IMÓVEL SITUADO NA ZONA URBANA. LOCALIZAÇÃO. DESTINAÇÃO. CTN, ART. 32. DECRETO-LEI N. 57/66. VIGÊNCIA. 1. Ao ser promulgado, o Código Tributário Nacional valeu-se do critério topográfico para delimitar o fato gerador do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR): se o imóvel estivesse situado na zona urbana, incidiria o IPTU; se na zona rural, incidiria o ITR. 2. Antes mesmo da entrada em vigor do CTN, o Decreto-Lei nº 57/66 alterou esse critério, estabelecendo estarem sujeitos à incidência do ITR os imóveis situados na zona urbana quando utilizados em exploração vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial. 3. A jurisprudência reconheceu validade ao DL 57/66, o qual, assim como o CTN, passou a ter o 'status' de lei complementar em face da superveniente Constituição de 1967. Assim, o critério topográfico previsto no art. 32 do CTN deve ser analisado em face do comando do art. 15 do DL 57/66, de modo que não incide o IPTU quando o imóvel situado na zona urbana receber quaisquer das destinações previstas nesse diploma legal. 4. Recurso especial provido.” (recurso especial 492.869/PR, relator Ministro Teori Albino Zavascki);

“TRIBUTÁRIO. IPTU. ITR. IMÓVEL. EXPLORAÇÃO EXTRATIVA VEGETAL. ART. 32 DO CTN, 15 DO DECRETOLAI Nº 57/66. 1. O artigo 15 do Decreto-Lei nº 57/66 exclui da incidência do IPTU os imóveis cuja destinação seja, comprovadamente a de exploração agrícola, pecuária ou industrial, sobre os quais incide o Imposto Territorial Rural-ITR, de competência da União. 2. Tratando-se de imóvel cuja finalidade é a exploração extrativa vegetal, ilegítima é a cobrança, pelo Município, do IPTU, cujo fato gerador se dá em razão da localização do imóvel e não da destinação econômica. Precedente. 3. Recurso especial improvido.” (recurso especial 738.628/SP, relator Ministro Castro Meira);

“TRIBUTÁRIO. IPTU E ITR. INCIDÊNCIA. IMÓVEL URBANO. IMÓVEL RURAL. CRITÉRIOS A SEREM OBSERVADOS. LOCALIZAÇÃO E DESTINAÇÃO. DECRETO-LEI N. 57/66. VIGÊNCIA. 1. Não se conhece do recurso especial quanto a questão federal não foi prequestionada no acórdão recorrido (Súmulas n. 282 e 356/STF). 2. Ao disciplinar o fato gerador do imposto sobre a propriedade imóvel e definir competências, optou o legislador federal, num primeiro momento, pelo estabelecimento de critério topográfico, de sorte que, localizado o imóvel na área urbana do município, incidiria o IPTU, imposto de competência municipal; estando fora dela, seria o caso do ITR, de competência da União. 3. O Decreto-Lei n. 57/66, recebido pela Constituição de 1967 como lei complementar, por versar normas gerais de direito tributário, particularmente sobre o ITR, abrandou o princípio da localização do imóvel, consolidando a prevalência do critério da destinação econômica. O referido diploma legal permanece em vigor, sobretudo porque, alçado à condição de lei complementar, não poderia ser atingido pela revogação prescrita na forma do art. 12 da Lei n. 5.868/72. 4. O ITR não incide somente sobre os imóveis localizados na zona rural do município, mas também sobre aqueles que, situados na área urbana, são comprovadamente utilizados em exploração extrativa, vegetal, pecuária ou agroindustrial. 5. Recurso especial a que se nega provimento.” (recurso especial 472.628/RS, relator Ministro João Otávio de Noronha).

Entretanto, nos termos do art.32 e §1º, do Código Tributário Nacional, o IPTU incide sobre a propriedade imobiliária urbana, assim entendida “a definida em lei municipal”.

Nos termos do Decreto 57/66, os imóveis utilizados na exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, mesmo localizados na zona urbana municipal seriam considerados como rurais, conforme dispõe seu art. 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)”

Por outro lado, conforme ensina Jayme de Macedo⁶:

“Infere na presente temática a possibilidade de a lei municipal dar tratamento de urbano a segmento de sua área rural, caracterizando-o como urbanizável ou de expansão urbana, ex vi do §2º do art. 32 do CTN. Significa dizer que o IPTU pode ser cobrado relativamente a imóvel localizado fora do perímetro urbano.”

“(…) se o local fica no perímetro urbano da cidade, é urbano por natureza, constituindo vero despautério considera-lo urbanizável ou de expansão urbana”.

Segundo Eduardo Sabbag⁷, não obstante o art. 6º, da Lei 5.868/72 ter trazido a definição de zona rural como aquela que se destina à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e tiver área superior a um hectare, o Senado Federal, através da Resolução n. 313/83, declarou aquele artigo inconstitucional, indicando a busca do conceito *zona rural* a partir do conceito de zona urbana, previsto no art. 32, §1º, do Código Tributário Nacional.

Segundo aquele autor⁸, *zona urbana* é área delimitada por lei municipal, observados os requisitos previstos no Código Tributário Nacional, com os melhoramentos previstos em pelo menos dois incisos do parágrafo do art. 32, do referido código.

Desta forma, deve ser definida a zona urbana utilizando-se do critério da localização, de maneira que a zona rural deverá ser fixada por exclusão.

⁶ José Jayme de Macedo Oliveira, Impostos Municipais: ISS, ITBI, IPTU, São Paulo, Saraiva, 2009, págs. 311.

⁷ Eduardo Sabbag, Manual de Direito Tributário, 3ª ed. São Paulo, Editora Saraiva, 2011, págs. 1043.

⁸ Idem.

4 – CONCLUSÃO

Para incidência do ITR, a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel deve estar fora da zona urbana do Município.

Consequente, o conceito de zona urbana deve ser obtido através dos dispositivos constantes de lei municipal, devendo conter pelo menos dois dos melhoramentos previstos nos incisos do §1º, do art. 32, do Código Tributário Nacional, ou ainda, ser considerada área urbanizável ou de expansão urbana, nos termos do §2º e §1º, do art. 32, do Código.

Desta forma, a lei municipal é soberana, devendo prevalecer, se compatível com o Código Tributário Nacional, ao estabelecer sua área urbana ou urbanizável, sob pena de ofensa ao princípio federativo e violação da autonomia municipal, nos termos do art. 1º, 18, 29, *caput*, e, incisos, art. 30, incisos I, II, III, art. 145 e §1º, da Constituição Federal.

5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- BALEEIRO, Aliomar, atualizado por Misabel Abreu Machado Derzi. Direito Tributário Brasileiro. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. 3ª ed. São Paulo: Lejus, 1998.
- CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 13ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.
- CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.
- CARRAZZA, Roque Antonio. ICMS. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- CHIMENTI, Ricardo Cunha. Direito Tributário, volume 16. 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002 – (Coleção Sinopses Jurídicas).
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- MACHADO, Hugo de Brito. Comentários ao Código Tributário Nacional. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- OLIVEIRA, José Jayme de Macedo. Impostos Municipais: ISS, ITBI, IPTU. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.
- SIDOV, J. M. ATHON. Dicionário Jurídico. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.