



## **Simpósio ABCE**

# **Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e as Especificidades de Declaração (DITR/2009) para as Empresas de Energia Elétrica Brasileiras**

**Setembro 2009**



***As áreas de Preservação  
Permanentes (APP's) e de Reserva  
Legal, vinculadas às represas  
hidrelétricas implantadas***

***Fernando Celso Sedeh Padilha***

**Breve histórico do ITR no Brasil**

**Como se classificam os imóveis no Brasil**

**A lei Federal 4.504 (Estatuto da Terra)**

**Áreas de Preservação Permanente**

**Áreas de Reserva Legal**

**A lei Federal nº. 9.393**

**A jurisprudência na classificação de imóveis**

**Áreas vinculadas aos serviços de Energia Elétrica**

**Conclusões/Reflexões**

## Breve histórico do ITR no Brasil

- Em 1879, o Império instituiu um imposto de 5% sobre as propriedades urbanas e rurais, o qual foi revogado posteriormente.
- A primeira Constituição da República (1891), facultou aos estados — a possibilidade de cobrança de um imposto territorial. Entretanto, não especificou se seria um imposto restrito à área urbana ou rural;
- A Constituição de 1934 distinguiu os impostos territoriais entre rural e urbano, mantendo a competência de cobrança do ITR aos estados, o que foi ratificado nas Constituições de 1937 e 1946;
- Em 1961, por força da Emenda Constitucional a cobrança do imposto passou a ser da competência dos municípios.
- A Emenda Constitucional de 1964 passa a competência da cobrança do imposto para a União. Isso mantém-se nas Constituições de 1967 e 1969.

## Como se classificam os imóveis no Brasil

- A legislação brasileira não tratou de definir a conceituação de imóvel urbano e rural. O texto original do Código Civil, de que vigorou desde 1916 ao se referir aos imóveis rurais trata-os de prédios rústicos;
- Com a edição da Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida como o Estatuto da Terra, passa-se a ter uma nova visão sobre o imóvel rural no Brasil e o papel social que este deve ter na diminuição das desigualdades:

*"Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.*

*[...]*

*Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.*

*§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente (grifo nosso):*

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;*
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade (grifo nosso)(RL);***
- c) assegura a conservação dos recursos naturais (grifo nosso)(APP);***
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem."*

## A lei Federal 4.504 (Estatuto da Terra)

- O Estatuto da Terra definiu a propriedade rural utilizando-se do critério de sua destinação e não em razão de sua localização.

*"Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:*

*I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;"*

- A edição da Lei Federal nº. 4.504 (Estatuto da Terra) em razão de incluir o aproveitamento dado ao imóvel - sua destinação, em sua classificação, acabou por criar uma nova espécie de imóveis, ou seja: aqueles que não se destinam ao aproveitamento agrícola pastoril e que da mesma forma não se encontram situados no meio urbano.

## A lei Federal 4.504 (Estatuto da Terra)

- O tributo deixa de ter caráter meramente arrecadatório, integrando categoria dos tributos de natureza extrafiscal, visando resultados sociais, econômicos ou políticos, como resta claramente evidenciado no art. 47, Critérios Básicos, da SEÇÃO I, do CAPITULO I do Título III, da referida lei (*in verbis*):

*"Art. 47. Para incentivar a política de desenvolvimento rural, o Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra, do Imposto de Renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporários da terra, objetivando:*

*I - desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra;*

*II - estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis;*

*III - proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de Reforma Agrária;*

*IV - aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos."*

## Áreas de Preservação Permanente

- A LEI Nº. 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965, em seu art. 1º estabeleceu:
  - “Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.
- A Medida Provisória nº. 2.166-67, de 2001, incluiu o § 2º, definindo em seu inciso II, o que deve ser entendido por uma área de Preservação Permanente:
  - “ Para os efeitos deste Código, entende-se por:
    - [...]
    - II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;
- Nota-se claramente a preocupação do legislador em proteger estas áreas em razão de sua importância para estabilidade dos ecossistemas independentemente de sua inserção seja no meio urbano ou rural.

## Áreas de Preservação Permanente

- **Preocupado, ainda, com o interesse público, não engessando o desenvolvimento do país, o legislador em caráter excepcional, permitiu a utilização dessas áreas, com possibilidade de supressão da vegetação protegida, para os casos de utilidade pública e, desde que, atendidos determinados preceitos de precaução:**

*"Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. (Redação dada pela Medida Provisória nº. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001)*

*§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.*

*§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana (grifo nosso), dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico. (Incluídos pela Medida Provisória nº. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001)*

## Áreas de Preservação Permanente

- A RESOLUÇÃO CONAMA Nº. 302, DE 20 DE MARÇO DE 2002, dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.

“Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de operação:

**I** - trinta metros para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para áreas rurais;

**II** - quinze metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até dez hectares, sem prejuízo da compensação ambiental.

**III** - quinze metros, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até vinte hectares de superfície e localizados em área rural.

§ 1º Os limites da Área de Preservação Permanente, previstos no inciso I, poderão ser ampliados ou reduzidos, observando-se o patamar mínimo de trinta metros, conforme estabelecido no licenciamento ambiental e no plano de recursos hídricos da bacia onde o reservatório se insere, se houver.”

## Áreas de Reserva Legal

- Já para o caso da Reserva legal o legislador define da seguinte forma:

“§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:

[...]

III - Reserva Legal: **área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural (grifo nosso)**, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)”

- No entendimento do DR. Paulo de Bessa Antunes, Professor Adjunto de Direito Ambiental da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, em parecer oferecido à ABCE em, janeiro de 2008: “ ... Reserva Florestal tem como justificativa o reconhecimento por parte do poder público de que a expansão das atividades madeireiras tradicionais que necessitam de florestas as mais homogêneas possíveis, tem um impacto sobre as florestas nativas extremamente complexo e que, certamente, é necessário manter um estoque de florestas nativas capaz de assegurar a reprodução dos ecossistemas. Assim como a expansão das atividades florestais e de silvicultura, a agricultura também causa impactos significativos nas florestais naturais, motivo pelo qual, para ela, também se exige a manutenção da reserva legal.”

- Código Civil passa a distinguir imóvel urbano de imóvel rural, somente, a partir da edição da Lei nº. 6.969, de 10.12.1981, que alterou a redação § 2º, do art. 589, Seção VI - Da Perda da Propriedade Imóvel, utilizando-se do conceito locacional:

*"Art. 589. Além das causas de extinção consideradas neste Código, também se perde a propriedade imóvel:*

*I - pela alienação;*

*II - pela renúncia;*

*III - pelo abandono;*

*IV - pelo perecimento do imóvel.*

*[...]*

*§ 2º O imóvel abandonado arrecadar-se-á como bem vago e passará ao domínio do Estado, do Território ou do Distrito Federal se se achar nas respectivas circunscrições;*

*[...]*

*a) 10 (dez) anos depois, quando se tratar de imóvel localizado em **zona urbana** (Grifo nosso);*

*b) 3 (três) anos depois, quando se tratar de imóvel localizado em **zona rural** (Grifo nosso)."*

## **A lei Federal nº. 9.393**

- A Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispôs sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e deu outras providências, estabeleceu em seu art. 1º, do Capítulo I - DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL – ITR, Seção I - Do Fato Gerador do ITR, vem na tentativa de preencher essa lacuna para fins de tributação, retornando a classificação dos imóveis rurais ao conceito puramente locacional por exclusão:

“Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.”



## A Lei Federal nº. 9.393

- O art. 1º da Lei Federal nº. 9.393, ao não mais incorporar no conceito de imóvel rural a destinação econômica, deixa de incentivar a utilização efetiva da terra, ou seja, transmuta o ITR a um imposto o qual visa, unicamente, a obtenção de recursos para o erário público. Além disso, gera um conflito de normas.
- Como poderá se verificar, o objetivo pretendido pela promulgação desta Lei e mesmo o entendimento sobre imóveis rurais constante na alteração do art. 589 do antigo Código Civil, não tem sido plenamente aceitos, uma vez que reincidentes são os entendimentos das cortes superiores quanto ao princípio basilar da necessidade de verificação da função dada ao imóvel, para que este possa ser classificado como rural, senão vejamos:



## A jurisprudência na classificação de imóveis

“Supremo Tribunal Federal - RE 102816 / RJ. Relator: Min. OCTAVIO GALLOTTI - Julgamento: 19/06/1987 Órgão Julgador: Primeira Turma. DJU: 06-11-1987 PP-24441-  
“**CARACTERIZANDO-SE O IMÓVEL RURAL POR SUA DESTINAÇÃO OU UTILIZAÇÃO ECONÔMICA E NÃO PELA LOCALIZAÇÃO**, NÃO SE CONFIGURA A ALEGAÇÃO DE NEGATIVA DE VIGÊNCIA DO ART. 3. DO ATO COMPLEMENTAR N. 45-69 E OUTRAS DISPOSIÇÕES QUE, VEDAM OU RESTRINGEM A SUA AQUISIÇÃO POR ESTRANGEIROS. ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS. CONVOLAÇÃO, EM PRINCIPAL, DO OBJETIVO SOCIAL QUE ERA SECUNDÁRIO. PODERES DA DIRETORIA DE SOCIEDADE ANÔNIMA RECUSADOS PELO ACÓRDÃO RECORRIDO, DIANTE DA INTERPRETAÇÃO DO ESTATUTO E DA NATUREZA DOS ATOS PRÓPRIOS DA ADMINISTRAÇÃO, SEM FERIR O DISPOSTO NOS ARTIGOS 90, 94, 104, 105, 119 E 121 DO DECRETO-LEI N. 2.627-40. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADA, TUDO CULMINANDO EM QUE NÃO SE CONHEÇA DO PRIMEIRO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SUBSTABELECIMENTO SIMPLES. O SILÊNCIO SOBRE A CLÁUSULA DE RESERVA NÃO EXCLUI A ATUAÇÃO DO OUTORGANTE, MOTIVO PELO QUAL, PERSISTINDO UM ADVOGADO EM COMUM AOS LITISCONSORTES, NÃO SE LHE FACULTA O PRAZO EM DOBRO, PREVISTO NO ART. 191 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. SEGUNDO RECURSO EXTRAORDINÁRIO DE QUE NÃO SE CONHECE, POR INTEMPESTIVO.”



## A jurisprudência na classificação de imóveis

Apelação Cível nº. 70030661565 - **RELATOR:** Rejane Maria Dias de Castro Bins  
**EMENTA:** APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO. IPTU E ITR. **CRITÉRIO DA EFETIVA DESTINAÇÃO DO IMÓVEL, INDEPENDENTEMENTE DE SUA LOCALIZAÇÃO.** DECRETO-LEI Nº 57/66, ART. 15. Nos moldes do art. 15 do Decreto-Lei nº 57/66, o critério da utilização prevalente do imóvel impõe-se ao critério da localização, previsto no art. 32 do Código Tributário Nacional. Restando demonstrado, pelo elemento dos autos, que a área tributada pelo Fisco não se destina à atividade rural, impõe-se o prosseguimento do executivo fiscal para a cobrança do IPTU. ÔNUS SUCUMBENCIAIS. Hipótese de inversão. APELAÇÃO PROVIDA. (Apelação Cível Nº 70030661565, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rejane Maria Dias de Castro Bins, Julgado em 30/07/2009)

**Apelação Com Revisão 7906825700 Relator(a):** Eutálio Porto **Comarca:** São Bernardo do Campo **Órgão julgador:** 15ª Câmara de Direito Público **Data do julgamento:** 23/07/2009 **Data de registro:** 01/09/2009 - **Ementa:** APELAÇÃO - Mandado de Segurança - Preliminar de decadência - Inocorrência. Prazo decadencial iniciado na data do lançamento impugnado. IPTU X ITR - Imóvel situado em zona urbana - Alegação de produção agrícola - Cobrança de IPTU indevida - O critério da localização não é suficiente para a definição da incidência do IPTU ou ITR, sendo necessário observar a destinação econômica - Precedentes do STJ - Comprovação de pagamento de ITR e produção de produtos agrícolas e pecuário - Sentença mantida - Recursos improvidos.



## A jurisprudência na classificação de imóveis

AgRg no REsp 679173 / SC. Relatora: Ministra DENISE ARRUDA. 1ª Turma. DJ 18.10.2007 p. 267 AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. IPTU. VIOLAÇÃO DO ART. 32, § 1º, DO CTN. NÃO OCORRÊNCIA.

IMÓVEL SITUADO NA ZONA URBANA. ART. 15 DO DECRETO 57/66. CRITÉRIO DA DESTINAÇÃO ECONÔMICA. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

O critério da localização do imóvel é insuficiente para que se decida sobre a incidência do IPTU ou ITR, sendo necessário observar-se o critério da destinação econômica, conforme já decidiu a Egrégia 2ª Turma, com base em posicionamento do STF sobre a vigência do DL nº 57/66 (AgRg no Ag 498.512/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 16.5.2005). 2. Não tendo o agravante comprovado perante as instâncias ordinárias que o seu imóvel é destinado economicamente à atividade rural, deve incidir sobre ele o Imposto Predial e Territorial Urbano. 3. Agravo regimental desprovido.



## Áreas vinculadas aos serviços de Energia Elétrica

Características dos serviços de energia:

- Os serviços Geração Hidráulica, Transmissão ou Distribuição de energia elétrica são desenvolvidos no Brasil sob o regime de concessão pública;
- Os imóveis afetos a estes serviços são classificados como bens reversíveis da União, uma vez que são indispensáveis à sua continuidade;
- O concessionário detém, somente, o direito de uso dos bens a ela vinculados e durante o período da concessão;
- É cláusula contratual expressa a proibição a transmissão destes bens sem prévia anuência do poder concedente e, mesmo obtendo-se essa permissão, os recursos arrecadados deverão incorporar o patrimônio da concessão em rubrica destacada, devendo nela serem utilizados;



## Áreas vinculadas aos serviços de Energia Elétrica

- As áreas necessária à implantação dos sistemas elétrico são declaradas de utilidade pública por ato administrativo federal;
- Declaradas de utilidade pública para fins de desapropriação não poderão ter destinação diferente das constantes no ato declaratório, visto que tal procedimento gera ao ex-proprietário o direito de retrocessão;
- Os bens vinculados aos serviços público de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica sob a guarda das concessionárias de serviço público têm uma finalidade específica: a utilização exclusiva no serviço de energia, desta forma não existe poder discricionário, por parte destas, para dar destinação adversa do fim específico de prestação de serviços públicos de eletricidade, não podendo nestas áreas serem desenvolvidas atividades agro-industriais com fins econômicos;

- O Imposto Territorial Rural incide, tão somente, sobre os imóveis com característica de propriedade ou posse rural ou agrícola não se aplicando imediatamente a qualquer área;
- Pela inexistência de definição legal do conceito de propriedade ou posse rural ou agrícola, na legislação brasileira, utiliza-se do conceito de imóvel rural que é aquele destinado as atividades agrárias ou agro industriais e até mesmo florestais;
- Não é conceito locacional e sim finalístico;
- Somente poderá ser exigida do proprietário rural a obrigação;

- A exploração dos serviços de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica não se enquadram no conceito de atividade rural ou agrícola, não lhes incidindo o ITR, por decorrência da inexistência do fato gerador, ou seja: ser proprietário ou deter a posse de prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;”
- Em não incidindo o imposto sobre essas propriedades, também não incide a obrigação de sua declaração.

**OBRIGADO**



**Fernando Celso Sedeh Padilha**

**Fone: (19) 3242-0115**

**e-mail: [padilha@cpfl.com.br](mailto:padilha@cpfl.com.br)**