

**INSTITUTO ENSINAR BRASIL  
FACULDADES DOCTUM DE GUARAPARI**

**ROSILENE XAVIER SIMÕES**

**CONFLITO DE COMPETÊNCIA ITR X IPTU  
UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ANCHIETA/ES**

**GUARAPARI – ES  
2018**

**ROSILENE XAVIER SIMÕES**  
**FACULDADES DOCTUM DE GUARAPARI**

**CONFLITO DE COMPETÊNCIA: ITR X IPTU:  
UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ANCHIETA/ES**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de DIREITO das  
Faculdades Doctum de Guarapari, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.**

**Orientador: Prof. Alynne Liboreiro**

**GUARAPARI - ES  
2018**

**FACULDADES DOCTUM DE GUARAPARI****FOLHA DE APROVAÇÃO**

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: CONFLITO DE COMPETÊNCIA: ITR X IPTU: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ANCHIETA, elaborado pela aluna ROSILENE XAVIER SIMÕES foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de DIREITO das Faculdades Doctum de Guarapari, como requisito parcial da obtenção do título de

**BACHAREL EM DIREITO.**

**Guarapari, 11 de julho 2018.**

---

Prof. Alynne Martins Liboreiro  
**Faculdades Doctum de Guarapari**  
Orientador

---

Prof. Umbertino Antônio de Carvalho Neto  
**Faculdades Doctum de Guarapari**

---

Prof. Patrícia Barcelos Nunes de Matos Rocha  
**Faculdades Doctum de Guarapari**

# CONFLITO DE COMPETÊNCIA: ITR X IPTU

Rosilene Xavier Simões<sup>1</sup>

(Esp. Direito Tributário) Alynne Martins Liboreiro<sup>2</sup>

## RESUMO

O artigo procura explicar questões obscuras a respeito do conflito de competência referente à incidência de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) ou Imposto Territorial Rural (ITR) quanto à localização e ao fim econômico que o imóvel objeto de incidência de tributação apresenta. Busca-se, após breves considerações acerca das regras-matrizes de cada imposto, apresentar o entendimento majoritariamente adotado tanto pela doutrina quanto pelos tribunais brasileiros. Para isso, a metodologia baseia-se em pesquisa bibliográfica com apreço de doutrinas, artigos e jurisprudências e, ao mesmo tempo aproxima-se da pesquisa de campo com cunho investigativo e exploratório com uma maior observação do objeto em estudo. Essa pesquisa apresenta grande relevância social e jurídica, uma vez que, os tributos por regerem a sociedade estão inerentes a todos nós. Se trata de uma grande contribuição para a área do direito na seara tributária, e de grande proveito para as pessoas que de alguma forma que se interessam pela área. Logo, se faz relevante esse conhecimento uma vez que, ocorre inúmeros conflitos pertinentes com relação ao conflito de competência de qual imposto incidir: IPTU ou o ITR.

**Palavras-chave:** IPTU. ITR. Critério Espacial. Localização. Destinação Econômica. Conflitos de competência, município, Anchieta.

## 1 INTRODUÇÃO

O tema abordado trouxe vários questionamentos, quando a autora deste artigo fez uma busca de conhecimentos para a apresentação de um trabalho de Direito Tributário em sala de aula e, vislumbrando ser de extrema importância estudar sobre o tema, o trouxe para concluir seu Trabalho de conclusão de curso buscando cada vez mais aprender sobre o assunto posteriormente, considerando de extrema importância conhecer os critérios de utilização para avaliar a incidência dos dois

---

<sup>1</sup> Graduando em direito. E-mail: Rosilenexavier48@gmail.com

<sup>2</sup> Titulação do Orientador. E-mail: Especialista em Direito Tributário E-mail: alyliboreiro@bol.com.br

importantes impostos brasileiros: IPTU (imposto predial e territorial urbano) e ITR (imposto territorial rural). Haja vista que contribuímos com o poder público e nem sabemos a finalidade de tal cobrança, estudar minuciosamente acerca dos dois impostos será de grande importância para ampliar o entendimento, pois o ITR exige critérios que afastam a possibilidade de cobrança de imposto e o contribuinte que tem sua propriedade dentro de uma área urbana se depara com cobrança de IPTU, sendo que o imposto devido é ITR.

O ITR (imposto territorial rural) é o imposto devido à União, em regra por proprietários de imóveis situados em área rural, e o IPTU (imposto predial e territorial urbano) é devido ao Município e geralmente por proprietários de imóveis situados em área urbana. Geralmente, o valor do IPTU é bem maior do que seria devido de ITR pelo mesmo imóvel.

O Estado Democrático de Direito exige que até mesmo a tributação se conforme aos valores expostos pelo texto constitucional, dentre os quais se inclui a capacidade contributiva, a legalidade, o princípio republicano e democrático, o princípio federativo, dentre inúmeros outros, que não têm sua produção de efeitos ancorados no sistema tributário.

O intuito nesse estudo de caso é demonstrar a não incidência do IPTU com base nos critérios da destinação sobre propriedade rural da fazenda XX localizada no município em estudo.

A hipótese de usar o critério topográfico previsto no art. 32 do CTN deve ser realizado em face do comando do artigo 15 do DL 57/66, de modo que não incide o IPTU quando o imóvel situado na zona urbana receber quaisquer formas da destinação deste decreto lei, ainda válido pela jurisprudência pátria.

O critério da localização previsto no CTN já se encontra defasado, não abrangendo aquele imóvel cuja exploração seja voltada para agricultura, pecuária ou agroindústria, ou seja, fica prevalecendo o critério da destinação da área como método para distinguir as hipóteses de incidência de IPTU em relação ao ITR.

O objetivo da pesquisa é demonstrar a exigência indevida de IPTU de imóvel rural, ainda que localizado dentro da área urbana.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 IPTU

O IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) é um imposto de competência dos municípios e do Distrito Federal, possuindo sua base legal fundamentada nos art. 147 e 156, I da CF/88 que assim menciona:

Art. 147 Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:  
I -propriedade predial e territorial urbana”

Segundo Paulsen (2012) o IPTU é avaliado como imposto real, devido que ele não avalia a riqueza do proprietário, somente a propriedade em si. Contudo, a Constituição permite a progressividade devido a motivos arrecadatórios ou fiscais.

Não realiza fato gerador do IPTU quem é apenas possuidor do imóvel, como o próprio art. 156, inciso I da CF/88 menciona instituir esse imposto sobre a propriedade predial territorial urbana. Logo, quem tem a posse sobre um contrato de locação ou comodato não pratica fato gerador, caso assuma a responsabilidade pelo pagamento será por força de cláusula contratual de acordo entre as partes.

Contudo, de acordo com o STJ, o possuidor que atua com “animus domini” e está adquirindo a posse pela “usucapião”, esse poderá ser tributado.

Como já sabido o IPTU será o imposto que incide sobre a propriedade territorial urbana.

Logo, o que é que define a zona urbana do município?

Para responder a essa pergunta, deve-se analisar a Lei Orgânica municipal do qual o imóvel se encontra em questão para fins de incidência de um ou outro tributo.

Nesse sentido, Sabbag (2016) menciona que, caber aos Municípios, editar Lei Ordinária Municipal para instituição do IPTU. Assim, o município em que o imóvel está localizado que caberá a instituição do IPTU.

O Código Tributário Nacional estabelece parâmetros, atuando como norma complementar geral em seu art. 32, fornecendo algumas diretrizes para que uma zona seja definida como urbana em lei municipal, devendo constar pelo menos dois requisitos de melhoramentos.

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 localizado fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Assim, o CTN adotou o critério de localização do imóvel para cobrança do IPTU e, proporcionou aos municípios e DF legislarem em Lei orgânica para classificarem quais áreas fazem parte do perímetro urbano.

### 2.1.1 Regra matriz do IPTU

A regra matriz para incidência de IPTU é composta pela hipótese tributária e acompanhado também pelo fato jurídico tributário, compondo assim o antecedente e o conseqüente da regra matriz.

Segundo Carvalho (2004. p. 245-246) os critérios da hipótese são: o material, o espacial e o temporal; os do conseqüente são o critério quantitativo e o pessoal”.

Com relação ao critério material, este refere-se a conduta desejada, ou seja, ser dono de imóvel predial territorial urbano, detentor a qualquer título ou ainda titular de seu domínio útil.

O critério espacial é propriamente o local que será a incidência do fato jurídico, ou seja, a zona urbana do município do qual o imóvel deverá está situado para que ocorra a cobrança do IPTU.

Enquanto isso, o critério temporal é o marco da origem do direito subjetivo entre o sujeito passivo e o ativo, iniciando-se no dia 1º de janeiro do ano civil.

O critério pessoal são os sujeitos da relação, ou seja, o sujeito ativo e o passivo. Com relação ao primeiro, diz respeito aqueles que possuem o direito de receber e cobrar o tributo, no caso: os municípios e o Distrito Federal. E os sujeitos passivos

serão aqueles que devem pagar, ou seja, pessoa física ou jurídica dona do bem territorial ou predial urbano, podendo ter o domínio útil ou ainda, outros tipos de posse com “animus domini”.

De acordo com Sabbag (2016) os sujeitos passivos do IPTU, são: o proprietário podendo ser de pleno, de domínio exclusivo ou na condição de coproprietário; o titular do domínio útil, sendo o enfiteuta e/ou o usufrutuário, e ainda o possuidor que garante pela posse da usucapião.

Já o critério quantitativo, é alusivo ao valor da dívida que o sujeito passivo terá de pagar. Esse cálculo é realizado pela base de cálculo que é o valor venal do imóvel junto com a alíquota que possui variação de acordo com os municípios.

Para a construção da regra matriz utiliza-se dos dados gerais embasados nos artigos 156 da CF/88 e 32 a 34 do CTN, que assim alude:

Art. 156, CF: Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – Propriedade predial e territorial urbana;

(...)

§1. Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o artigo 182, §4, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – Ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II – Ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

(...)

Art. 32, CTN. 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 de existência de melhoramentos indicados em pelo menos 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 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.

Art. 33, CTN. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

E por último, o art. 34, CTN menciona: “Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título”.

Apesar dos critérios estarem estabelecidos em lei, não há entendimento pacífico na doutrina e jurisprudência sobre o alcance de alguns termos e dispositivos da lei.

Existem divergências em vários critérios da regra-matriz de incidência do IPTU, o presente estudo foca-se na problemática do critério espacial, a qual abordar-se-á posteriormente. (CASTRO, NECCHI e SANTINI, 2009).

#### *2.1.1.1 Considerações sobre o critério espacial do IPTU*

Como já aludido acima, o critério espacial será o local que incidirá o fato jurídico, o local do fato propriamente dito, sendo a zona urbana do município no qual o bem territorial ou predial urbano esteja localizado.

Esse é o critério que gera maiores agitações em torno do que seria realmente a zona urbana do município para cobrança de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) ou de ITR (Imposto Territorial Rural).

Contudo, sabemos que as áreas urbanas municipais vêm crescendo cada vez mais, devido ao expansionismo populacional e contando com os parâmetros de melhorias mencionados no art. 32 do CTN. Assim, surge dificuldade em delimitar o perímetro urbano.

Sabbag (2016) traz que a lei municipal pode também ponderar urbanas as áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, prometidas à habitação, à indústria e ao comércio, mesmo que situados fora das zonas urbanas definidas no aludido § 1º, do art. 32 do CTN, ou seja, mesmo sem contemplar dois requisitos mínimos indispensáveis à configuração do tributo.

Como já apresentado, o §1º do referido artigo em estudo menciona por sua vez que a zona urbana municipal deverá ser definida em lei orgânica municipal, contando com pelo menos dois dos melhoramentos edificados ou mantidos pelo Poder Público, que são: meio-fio ou calçamento com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem

postes para distribuição aos domicílios; e escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do local.

Por outro lado, há o critério da destinação do imóvel para a definição se o perímetro em concreto poderá ser urbano com destinação a moradia, indústria ou comércio e, rural com atividades voltadas para a agropecuária, de acordo com o Estatuto da Terra e a Lei 8.629/93 em seu art. 4º.

E ao mesmo passo, o artigo 6º “Caput” da Lei 5.868/72, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural, utilizava também o critério da destinação do imóvel para definição de imóvel rural com atividades voltadas para a pecuária, agricultura, extrativismo vegetal ou agroindustrial e que, independentemente de sua localização, com área superior a um hectare. Todavia, o parágrafo único da referida Lei foi declarado inconstitucional pelo STF (Supremo Tribunal Federal) no RE 93.850-8 MG que elencava a incidência do IPTU para os demais imóveis que não cumpriam com as atividades emanadas pelo Caput do artigo em comento.

No entanto, o Código Tributário está em concordância com a nossa Constituição Federal no sentido de estabelecer que o Poder Público Municipal tem o poder de desenvolver as políticas de desenvolvimento urbano, por meio de seu plano Diretor, conforme o art. 182 “Caput” da CF/88 que menciona:

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.

Nesse mesmo sentido, Castro, Necchi e Santini (2009, p. 131) comenta:

Caso o critério da destinação do imóvel fosse adotado para distinguir a zona urbana da rural, o município em questão sofreria empecilho de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, uma vez que, os limites entre zona rural e urbana desapareceriam, podendo ocorrer imóveis urbanos e rurais dentro do município de forma intercalada.

Nesse sentido, surge os conflitos de competência atrelados a essa demarcação se o imóvel se localiza em zona urbana ou rural para fins da tributação da cobrança de IPTU ou ITR.

Antes da promulgação do CTN, havia o Decreto Lei 57/66, estabelecendo que os imóveis tributados com ITR seriam aqueles que estariam localizados na zona rural destinados para exploração vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

Embora, com o advento do CTN, esse Decreto-Lei permaneceu em vigor, gerando muitas dúvidas com relação a interpretações.

Paulsen (2012) afirma que o critério da localização tem sido mesclado com a exceção do art. 15 do DL 57/66, que conteve ao ITR o imóvel que, mesmo situado na zona urbana do Município, caso seja utilizado para fins de exploração, extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incide ITR. O STJ já aplicou este DL 57/66 em seus acórdãos.

**Ementa:** 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 pré questionada 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 472628 RS202/0135326-8, T2 Segunda Turma, Relator: ministro João Otávio de Noronha, Julgado em: 17 de agosto de 2004, Publicado no DJ em 27 de agosto de 2004)

Outrossim, cabe aos municípios definir a zona urbana do município em questão, tal como as urbanizáveis para realização de obras de melhoria social e consequentemente surgimento de novos bairros.

A Lei Orgânica do município de Anchieta em seu art. 73, §§1º, 2º e 3º estabelece que o IPTU incidirá sobre toda propriedade predial e territorial urbana que possui como fato gerador à propriedade, o domínio útil ou na posse de bem imóvel, construído ou não, localizado na zona urbana do município. Assim, a zona urbana, será toda área definida pelo ato do Poder Executivo Municipal, englobando as áreas de expansão urbana e as urbanizáveis, aquelas destinadas à habitação, indústria, comércio, prestação de serviços e sítios de recreios, mesmo estando fora da área urbana.

Ainda, é considerado imóvel urbano aquele que se encontra em região beneficiada com pelo menos dois dos seguintes serviços públicos: meio-fio ou pavimentação, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgoto sanitário; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola de primeiro grau ou posto de saúde, a uma distância máxima de 03 (três) quilômetros do imóvel considerado.

## **2.2 ITR**

O ITR é o Imposto Territorial Rural, sendo de competência federal e contemplado nos art. 153, VI da CF/88 e arts. 29 a 31 do CTN, tendo como fato gerador a propriedade ou a posse do imóvel rural.

Contudo, no aspecto histórico segundo Massinelli (2015) as Constituições Federais de 1934, 1937 e 1946, a competência para cobrança desse tributa era estadual. Com a Emenda Constitucional nº 5/61, foi atribuída aos Municípios, sendo depois modificada pela Emenda Constitucional nº 10/64, que a conferiu competência à União.

É um imposto progressivo, diz respeito à sua localização, ou seja, se a área rural estiver em uma valorizada a alíquota será maior do que uma outra área rural menos valorizada.

Sabbag (2016) menciona nesse sentido que, a progressividade do ITR veio com a Emenda Constitucional n. 42/2003. O art. 153, § 4º, I, II e III, da CF, elenca a progressividade do ITR, da qual as suas alíquotas são variáveis a fim de evitar a manutenção de propriedades improdutivas. Logo, não ocorrerá sobre pequenas glebas\_rurais, definidas em lei, quando o proprietário que explore não tenha nenhum outro imóvel.

A imunidade é específica, e progressiva uma vez que, que as suas alíquotas funcionam de modo a vetar as propriedades improdutivas, não recaindo a pequenas glebas rurais a CF/88 determina que as glebas rurais definidas em lei devem ser utilizadas pelo proprietário e pela família, desde que não possua outro imóvel, assim serão isentas de pagamento ao referido imposto. Contudo, é crucial mencionar que, essas glebas definidas em lei variam conforme a região, a Lei n. 9.393/96 (art. 2º, parágrafo único, I, II e III), com status de lei ordinária, definiu como pequena gleba rural os imóveis com área igualou inferior, tomando os exemplos: uma gleba para

regiões da Amazônia Oriental, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul equivale a 100 hectares. Para regiões da Amazônia Oriental e o polígono das secas, uma gleba equivale a 50 hectares. E para as demais regiões do país uma gleba equivale a 30 hectares.

Outro fator importante é com relação aos convênios firmados entre os Municípios e a União. Os municípios possuem direito a 50% da arrecadação do ITR quando firmam convênio com a Secretaria da Receita Federal, podendo essa porcentagem chegar aos 100% caso o ente federativo se comprometa a fiscalizar e arrecadar.

De acordo com Sabbag (2016) o ITR poderá ser fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não reduza o imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal, conforme alude o art. 153, § 4º, III, CF. Presentemente mais de 1.500 municípios brasileiros optaram por esse tipo de arrecadação.

No entanto, caso o pagamento não seja realizado voluntariamente, o município não poderá realizar a execução fiscal, uma vez que esse tributo é de competência federal e quem poderá realizar a execução será a Procuradoria da Fazenda Nacional.

Imaginamos, uma determinada propriedade rural esteja situada entre dois municípios e estes possuem convênio para cobrança de ITR. Logo, deve-se observar para qual município pagar e para isso, deve-se analisar a sede da terra. Então, se a sede da propriedade se localiza em um município, mesmo que seja a menor parte esse ente federativo que terá a competência para cobrança e recebimento do ITR. Todavia, poderá ocorrer que a propriedade não tenha sede, somente pastos e vegetações, nesse contexto utiliza-se o critério da maior área para que o ente faça a cobrança.

### 2.2.1 Regra matriz do ITR

Como já é sabido o ITR (Imposto Territorial Rural) a competência cabe a União, conforme art. 153, VI da CF/88.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: (...)

VI - Propriedade territorial rural; (...)

§ 4º. O imposto previsto no inciso VI do caput:

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel;  
 III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)  
 (...)

No entanto, o município poderá cobrar e arrecadar esse tributo, desde que haja convênio firmado entre o Município e a União e, ao mesmo tempo que esse convênio não poderá reduzir o imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal, segundo a Lei 11.250/05.

Art.1º. A União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, para fins do disposto no inciso III do § 4o do art. 153 da Constituição Federal, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de que trata o inciso VI do art. 153 da Constituição Federal, sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal.  
 § 1º. Para fins do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a legislação federal de regência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.  
 § 2º. A opção de que trata o caput deste artigo não poderá implicar redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.  
 (...)

O conceito de zona rural é extraído de modo residual a partir do art. 32, §§1º e 2º do Código Tributário Nacional c/c art. 15 do DL nº57/66, como aquela que não está limitada como zona urbana.

Art. 15. O disposto no art. 32 da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados.

Art. 32, § 1º. Para efeito deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observando 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.

Desse modo, a regra matriz é realizada pelos critérios: material, espacial, temporal, espacial e quantitativo.

Com relação ao critério material diz respeito a ser proprietário com domínio ou posse da terra. Inclusive, esse critério será inserido sobre o sujeito ativo, ou seja, a pessoa que possua o domínio útil ou posse, ou ainda propriedade plena, sendo assim capaz de pagar a tributação desse imposto.

O critério espacial é propriamente o local que ocorrerá o fato gerador, ou seja, a zona rural do município. Como aponta Sabbag (2016) o critério espacial será a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel, para incidir o ITR, deve o imóvel estar localizado fora da zona urbana do município.

Já o critério temporal, é a incidência que recai todo dia 1º de janeiro do ano civil. Inclusive Sabbag (2016) refere que o fato gerador ocorre uma vez, de modo demarcado por ficção, percebendo a doutrina e a jurisprudência que o fato se dá em 1º de janeiro de cada ano. Nesse mesmo sentido, o autor ressalta que mesmo que a propriedade venha ser vendida ou doada, várias vezes no mesmo ano civil, nada será alterado.

E o critério pessoal, será determinado com base no sujeito ativo, aquele que possui competência para tributar, que em regra será da União. Logo, conforme já citado o art. 158, II, CF/88 alude que cabe 50% dos valores arrecadados aos municípios que possuem os imóveis localizados na zona rural. E em casos de convênios firmados, os municípios e o Distrito Federal podem cobrar e fiscalizar o ITR, ficando com a totalidade do valor arrecadado.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Regulamento).

Ao mesmo tempo, o artigo 153, §4º, inciso III da CF/88 também menciona:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

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

[...]

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

O critério quantitativo é aquele que corresponde a base de Cálculo, que é o valor da terra nua, ou seja, só a terra em si, desconsiderando plantações, pastagens, construções dos imóveis, entre outras.

A base de cálculo do ITR é o valor fundiário do imóvel, consoante o art. 30 do CTN c/c art. 11 da Lei n. 9.393/96 e com o art. 32 do Decreto n. 4.382/2002. Entende -se que tal valor corresponde ao valor da terra nua – VTN, que refletirá o preço de mercado de terras apurado em 1º de janeiro do ano. (SABBAG, 2016, p.1337)

Assim, utiliza-se do critério da terra nua para base de cálculo do valor a ser cobrado de ITR.

### *2.2.1.1 Considerações sobre o critério espacial do ITR*

Compete ao ente federativo da União tributar sobre o ITR (Imposto Territorial Rural), por meio da EC n°10/64 e atualmente por intermédio da nossa CF/88 art. 153, inciso VI. Logo, o imposto é concernente a reforma agrária e ainda, age de modo a impedir terras rurais improdutivas, prevalecendo assim, a função social da propriedade rural.

É crucial mencionar aqui que, há distinção entre a competência para tributar que consiste na legitimação de um ente em criar tributos na capacidade tributária ativa, que é a delegação para um outro ente federativo que não seja competente para criar o tal tributo, para que possa essa fiscalizar e arrecadar.

E não é demais trazer à baila que, esse tributo é cobrado no que diz respeito a propriedade territorial rural, ou seja, imóveis que estão excluídos da zona urbana do município. Ao mesmo passo, o STF e o STJ já consolidaram entendimento de que o imóvel deve ter sua destinação econômica voltada para exploração pecuária ou agroindustrial, agrícola ou extrativista vegetal.

Ementa: ADMISNISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. PROPRIEDADE PRODUTIVA. EXPLORAÇÃO EXTRATIVISTA VEGETAL. APURAÇÃO DA PRODUTIVIDADE. 1. Não demonstrado o autor, mesmo com a produção antecipada de prova, que o imóvel desapropriado é produtivo, é de manter-se a sentença que rejeitou o pedido na ação declaratória de produtividade. A área de exploração extrativista vegetal (carvoejamento) somente será considerada como efetivamente utilizada, na apuração da produtividade do imóvel rural, quando houver exploração econômica autorizada, tendo por base projeto técnico, elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado, com aprovação do órgão federal competente. (Cf. Lei n°8. 629/93, art. 6º, §3º, incisos III e V; art. 7º, incisos III e IV e parágrafo único). 2. Improvimento da apelação. (TRF\_1\_ APELAÇÃO CIVEL AC 18341 GO 1998. 35.00.018341-4 (TRF-1), Terceira

Turma julgadora. Julgado em: 4 de junho de 2003. Rel. Desembargador federal Olindo Menezes)

Com relação ao critério espacial, esse será o lugar, o espaço que se dá o fato gerador, no caso em apreço, será os imóveis rurais.

Há divergência entre doutrinadores que se utilizam das teorias da situação do imóvel e da destinação para definir a incidência de IPTU e de ITR, uma vez que, pelo critério de destinação como já citado se o imóvel é destinado à agricultura, pecuária, extrativismo vegetal, ele será considerado rural, mesmo que os limites estejam em área urbana. Enquanto, que pelo critério de situação, o imóvel para ser considerado rural deve estar excluído do perímetro urbano do município.

O nosso Código Tributário Nacional se valeu da regra do critério de situação, colocando a cobrança de ITR por exclusão.

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 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.

Caberá, portanto, ao legislador municipal delimitar sua zona urbana. Entretanto, ele não poderá fixá-la discricionariamente. A lei municipal deverá considerar, pelo menos, dois dos cinco requisitos elencados no parágrafo primeiro do artigo 32 do Código Tributário Nacional.

Até nos dias de hoje ocorre inúmeras discussões em torno dessa questão com relação a definição do que realmente seja um imóvel rural ou urbano e quais dos critérios utilizar para isso, uma vez que, o crescimento dos espaços urbanos se dá de maneira muito rápida e muitos dos imóveis que estavam até então localizados fora do perímetro da zona urbana do município começam a ficar cada vez mais próximos, mesmo com que sua função econômica esteja voltada para algumas das atividades de exploração vegetal, agricultura entre outras.

Devemos ressaltar também que, o CTN foi promulgado na década de 1960 e com o decorrer de todos esses anos, ocorreram várias mudanças em nossa sociedade em principal com relação a cobrança dos tributos. Logo, com relação a esse julgamento deve haver ponderação por parte do magistrado em analisar o caso em concreto.

Prova que está ocorrendo essas mudanças de posicionamento, é que o STF e o STJ estão entendendo que a cobrança do ITR deve se dar em virtude do critério da destinação econômica.

### *2.2.1.2 Critério de destinação econômica*

Merece atenção o entendimento que o STF e o STJ vêm consolidando em torno da questão da pacificação sobre a incidência do ITR utilizando a relação do critério da destinação econômica.

O STJ em suas decisões está analisando o critério espacial adotado pelo CTN juntamente com critério da destinação do imóvel previsto no Decreto-Lei 57/66. Há inúmeros conflitos em análise dos quais muitos municípios ingressaram com a ação alegando que em determinada área incidia o IPTU e não ITR, pelo fato do imóvel em questão estar classificado em área urbana, mesmo cumprindo e comprovadas exigências de uso.

Contudo, o entendimento dos magistrados está no sentido da análise da consideração do critério de destinação econômica adotado pela nossa Suprema Corte e pelo STJ, conforme podemos observar em decisões.

EMENTA: FAZENDA PÚBLICA. RECURSO INONIMADO. TRIBUTÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DE IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) SOBRE IMÓVEL LOCALIZADO EM ÁREA URBANA COM DESTINAÇÃO RURAL. REQUISITOS DO ARTIGO 32 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL (CTN) QUE NÃO SÃO OS ÚNICOS A SEREM OBSERVADOS. ART. 15 DO DECRETO-LEI 57/66, RECEPCIONADO PELA CF/88 E CUJA VIGÊNCIA É CONHECIDA E RECONHECIDA PELO STF, QUE DISPÕE QUE SOBRE ? (.) IMÓVEL DE QUE, COMPROVADAMENTE, SEJA UTILIZADO EM EXPLORAÇÃO EXTRATIVISTA VEGETAL, AGRÍCOLA, PECUÁRIA OU AGRO-INDUTRIAL, INCIDE O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL (ITR). MATÉRIA JULGADA PELO C. EMENTA: FAZENDA PÚBLICA. RECURSO INONIMADO. TRIBUTÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA. (TJ-PR-PROCESSO CÉL E DO TRABALHO. RECURSOS RECURSO INOMONADO RI 000011121201481600180 PR 0000111-21.2014.8.16.0018/0 (ACÓRDÃO) (TJ-PR). 3ª TURMA RECURSAL EM REGIME DE EXECUÇÃO. JULGADO EM: 21 DE JULHO DE 2016. RELATORA: LETICIA GUIMARÃES)

EMENTA: IMPOSTO TERRITORIAL. IMÓVEL. LOCALIZAÇÃO. DESTINAÇÃO. ONUS DA PROVA. O FATO DE O IMÓVEL SITUAR-SE EM ÁREA DEFINIDA, PELA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL, COMO ÁREA URBANA E OU DE EXPANSÃO URBANA, NÃO SIGNIFICA NECESSARIAMENTE QUE SOBRE ELE INCIDA O IPTU, POIS, SE APESAR DA LOCALIZAÇÃO, O IMÓVEL É, COMPROVADAMENTE, DESTINADO A EXPLORAÇÃO EXTRATIVISTA VEGETAL, AGRÍCOLA, PECUÁRIA OU AGRO-INDUSTRIAL, INCIDE O ITR. A INSCRIÇÃO FAZ NASCER A DÍVIDA QUE, POR TER SIDO, ANTES APURADA E EXAMINADA QUANTO A LEGALIDADE EXISTENCIAL E QUANTITATIVA, TEM PRESUNÇÃO DE CERTEZA E LIQUIDEZ, PODENDO O INTERESSADO PRODUZIR PROVA INEQUÍVOCA NO SENTIDO DE DEMONSTRAR INEXISTÊNCIA E CONSEQUENTEMENTE, A INCERTEZA OU A ILIQUIDEZ, PROVA QUE, SEGUNDO ENSINAMENTO DE JOSÉ DA SILVA PEACHECO, HÁ DE SER CLARA, PRECISA E PRÓPRIA, SEM DAR MARGEM À DÚVIDA, ONDE DO QUAL NÃO SE DESINCUMBIU A EMERGENTE (APELAÇÃO CÍVEL Nº 19 4255543. PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE ALACADA DO RS, RELATOR: HEITOR ASSIS REMONTI, JULGADO EM: 16/05/1995).

### **2.3 Conflitos de competências acerca do caso em estudo: município de Anchieta x Empresa Multinacional**

Diante de todo o assunto exposto com relação às matérias concernentes ao IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e o ITR (Imposto Territorial Rural), adentraremos diante dessa questão através de um estudo de caso de um município do estado do Espírito Santo versus uma empresa multinacional num conflito com relação à cobrança de tributos de IPTU.

A empresa em questão possui uma área de 5.505.957,00 m<sup>2</sup> que está localizada numa pequena “fazenda” que é destinada para área agropecuária, de extrativismo vegetal e de reflorestamento. Durante muitos anos, desde a fundação da empresa no local a mesma sempre pagou o devido tributo referente ao ITR por ser considerada área rural, sendo competência da União fiscalizar e arrecadar o devido tributo. Ao mesmo passo, deve-se ressaltar que as áreas em volta da propriedade eram consideradas também rurais, pelo fato de não atenderem os requisitos de melhoria elencados no art. 32 do CTN.

Contudo, os anos se passaram, vieram as mudanças advindas do progresso, e os requisitos de melhoria passaram a fazer parte da população. Consequentemente, os tributos também mudaram, passando de ITR que é competência da União legislar, para IPTU de competência do município, conforme art 32 do CTN c/c art. Art. 126, inciso I da Lei Orgânica municipal.

Todavia, essa área permaneceu com a cobrança da incidência de ITR, devido ao critério da destinação econômica. E nesse sentido, gerou conflito com o município em questão, uma vez que, o município baseia-se no critério de localização, com base no CTN.

Logo, o município afirma ser competente para arrecadar e fiscalizar o IPTU, pelo fato de uma determinada área encontrar-se em área urbana e não rural, conforme alude o art. 73 e seguintes da Lei 123/02 do Código Tributário Municipal do município em questão:

O imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, construído ou não, localizado na zona urbana do Município.

**§ 1º** - Para os efeitos desta Lei, entende-se por zona urbana, toda a área assim definida por ato do Poder Executivo Municipal, bem como a urbanizável ou de expansão urbana e ainda, as constantes de loteamentos destinados à habitação, indústria, comércio, prestação de serviços e os destinados a sítio de recreio.

**§ 2º** - Para os efeitos deste artigo, considera-se como urbano o imóvel localizado em região beneficiada com pelo menos dois dos seguintes serviços públicos:

- a) meio-fio ou pavimentação, com canalização de águas pluviais;
- b) abastecimento de água;
- c) sistema de esgoto sanitário;
- d) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- e) escola de primeiro grau ou posto de saúde, a uma distância máxima de 03 (três) quilômetros do imóvel considerado.

**§ 3º** - Considera-se zona urbana, as áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, constante de loteamentos destinados à habitação, à indústria ou ao comércio e os sítios de recreio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Por outro lado, a empresa alega pagar o ITR há muitos anos, e ainda se respalda com na questão do critério da destinação econômica considerando a criação de gados com base no art. 15 do DL nº57/66.

Portanto, resta demonstrado que a referente área em que é exigido o IPTU é utilizada no desenvolvimento das seguintes atividades: pastoreio, manejo e remanejamento bovinos, atividades exercidas pelos vaqueiros que consiste no acompanhamento diário do rebanho de aproximadamente 800 cabeças de gado bovino, trocando de pastagens sempre que o capim chega ao limite.

Ao mesmo tempo, a referente área também é utilizada para desenvolvimento florestal, que é a atividade exercida por engenheiro florestal responsável pelos projetos florestais.

Assim, a área na qual é exigida a tributação de IPTU é utilizada para exploração pecuária e desenvolvimento florestal. Assim sendo, a empresa pede improcedência da execução fiscal, uma vez que a exigência do IPTU no presente caso, não se enquadra nos moldes do art. 32, §1º do CTN. Logo, afirma que o recolhimento do ITR é o que deve ser feito no presente caso.

Destarte, a empresa ainda alega que o ente federativo além de cobrar imposto indevido, cobra por valores não são condizentes com a área em apreço.

A base de cálculo do IPTU se dá conforme o art. 33 do CTN, o valor venal do imóvel deve corresponder ao preço que o imóvel alcançaria se colocado à venda no mercado imobiliário. Assim, a empresa considera inválido o arbitramento de valor venal superior ao de mercado.

Desse modo, a empresa ingressou com a ação de anulação de Certidão de Dívida Ativa em que se funda a execução fiscal. Embora, saibamos que o nosso CTN aderiu a regra do critério de localização, o DL 57/66 prevalece ativo.

Um caso semelhante ao discutido aqui, ocorreu em um município de Santa Maria no Rio Grande do Sul, almejava cobrar IPTU de uma empresa que se localizava em uma área urbana, porém sua finalidade era voltada para a destinação econômica.

DIREITO TRIBUTÁRIO. ITR E IPTU. IMÓVEL LOCALIZADO EM ÁREA URBANA, COM DESTINAÇÃO RURAL: INCIDÊNCIA DO ITR, E NÃO DO IPTU. INCLUSÃO DO IMÓVEL NO CADASTRO MUNICIPAL, PARA FINS DE IPTU: DEVE SER PRECEDIDA DE COMUNICAÇÃO AO PROPRIETÁRIO, PARA FINS DE EVENTUAL IMPUGNAÇÃO. 1. Relevante, para a definição da incidência do ITR (Imposto Territorial Rural) e do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), é a destinação econômica do imóvel tributável, e não a sua localização (rural ou urbana). O art. 32 do CTN não mais prevalece à vista dos arts. 15 e 16, do DL nº 57/66, não revogado pela Lei nº 5.868/72, declarada inconstitucional pelo STF e suspensa sua vigência pela Resolução nº 313/83, do Senado Federal. Assim, pode o Município instituir o IPTU sobre os bens imóveis localizados em sua zona urbana, definida em lei municipal, qualquer que seja o seu uso e destinação, ressalvados, contudo, os utilizados em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, que se sujeitam unicamente ao ITR, da competência federal. 2. Ademais, cabe ao Município comunicar ao proprietário, ensejando a ampla possibilidade de impugnação de sua parte, ± o que não ocorreu na hipótese dos autos ±, que seu imóvel rural foi incluído no cadastro fiscal para efeitos do IPTU em razão de sua consideração como urbano, e não ao seu proprietário, no sentido de que este informe que o seu imóvel está sujeito ao ITR. DECISÃO: RECURSO DESPROVIDO. UNÂNIME. Apelação Cível Nº 70019421650. Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Julgamento: 12 de março de 2008.

Por conseguinte, a tal empresa estava localizada em perímetro considerado urbano no município de Santa Maria. Contudo, uma parte dessa empresa pagava o ITR pelo fato da área ser destinada a plantação de arroz.

Nesse sentido, a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul concedeu provimento ao recurso de apelação interposto pela empresa. A decisão foi fundamentada nos lócus do Decreto Lei 57/66, cujo critério baseia-se na destinação econômica do imóvel. E, por conseguinte, esse Decreto continua ativo, perpetrando efeitos em nosso ordenamento jurídico. Como já comentado, o entendimento do STF e do STJ vai de encontro ao CTN com relação ao critério de localização. Segundo esses órgãos, o crescimento das áreas urbanas com o progresso de urbanização chega muito rápido até as áreas mais afastadas. Então, o imóvel que era considerado até então rural, poderá passar a ser considerado urbano. Contudo, caso a destinação econômica do imóvel esteja voltada para agropecuária, plantações, exploração vegetal, reflorestamento, dentre outras elencadas pelo DL 57/66, enseja o ITR que compete a União e não ao município.

Com esse pensamento, julgados nesse sentido estão promovendo cada vez mais a consolidação desse entendimento da prevalência do DL 57/66 sob a destinação econômica.

Nesse sentido, as jurisprudências mencionam:

TRIBUTÁRIO- IPTU OU ITR - **IMÓVEL URBANO** OU RURAL - CRITÉRIOS DE DIFERENCIAÇÃO - LOCALIZAÇÃO OU DESTINAÇÃO - PREVALÊNCIA DA DESTINAÇÃO ECONÔMICA DO **IMÓVEL** - EXEGESE DO ART. 15 , DO DECRETO-LEI N. 57 /1966. O art. 15 , do Decreto-lei n. 57 , de 18/11/1966, determina que "o disposto no art. 32 da Lei n. 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", vale dizer, adotou o critério da destinação em detrimento do da localização e, por isso, comprovada a utilização/destinação do **imóvel** à exploração de uma das atividades indicadas no citado dispositivo legal, sobre o **imóvel** não incidirá o IPTU, mas o **ITR** , ainda que a lei municipal o considere inserido no perímetro **urbano** e seja servido por pelo menos dois melhoramentos **urbanos**.

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. IPTU OU ITR . **IMÓVEL URBANO**. ÁREA RURAL. CRITÉRIOS A SEREM OBSERVADOS. LOCALIZAÇÃO E DESTINAÇÃO. DECRETO-LEI N. 57 /66. VIGÊNCIA. 1. O fato gerador do imposto sobre a propriedade **imóvel**, inicialmente, foi disciplinado pelo legislador federal a partir do critério topográfico, de modo que, quando localizado o **imóvel** na área **urbana** do município haveria a incidência do IPTU, de competência municipal e, quando localizado fora da área **urbana**, seria o caso do **ITR**, de competência da União. 2. O DL nº 57 /66, recebido pela CF/67 como lei

complementar, por disciplinar as normas pertinentes ao direito tributário, principalmente o **ITR**, amenizou o princípio da localização topográfica do **imóvel**, consolidando a prevalência do critério da destinação econômica. O DL 57 /66 permanece em vigor na medida em que alçado a condição de lei complementar, não pode ser atingido pela revogação determinada pelo art. 12 da Lei nº 5.868 /72. 3. A incidência do **ITR** não se encontra limitada apenas sobre os **imóveis** que estejam localizados na zona rural do município, mas é possível sua incidência também sobre aqueles que, muito embora localizados na área **urbana**, são comprovadamente utilizados em exploração extrativa, vegetal, pecuária ou agroindustrial.... 4. Hipótese em que a destinação dada à área objeto da lide é rural, o que afasta a incidência de IPTU sobre o **imóvel** apontado na peça inicial. RECURSO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70076861152, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em 11/04/2018).

Portanto, diante do estudo de caso, o impasse permanece com relação a cobrança do IPTU ou ITR. A empresa em questão demonstra a finalidade da destinação econômica do imóvel para ser considerado rural. E o ente federativo, argumenta com relação ao critério adotado pelo CTN e recepcionado pela Constituição Federal de 1988, como norma infraconstitucional, em seu art. 29 do CTN que menciona: “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, localizado fora da zona urbana no município”.

Portanto, até a presente data o processo no qual o município ingressou em face da empresa com o intuito da cobrança de incidência de IPTU, encontra-se em trâmite perante a Vara Única Cível do município XX. Logo, aguardamos o desfecho dessa disputa judicial e o posicionamento que o magistrado terá frente ao caso, seja o mérito da empresa ou do município.

### **3 METODOLOGIA**

Trata-se de um Trabalho de Conclusão de Curso, cuja metodologia encontra-se elencada na pesquisa bibliográfica com apreciação de doutrinas, periódicos, revistas acadêmicas, e ainda legislações com relação ao assunto e julgados pertinentes.

A pesquisa bibliográfica busca o conhecimento e ao mesmo tempo, a análise interpretativa.

Quanto aos meios e tratamentos de dados a pesquisa é a bibliográfica, que de acordo com Gil (2002):

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livro e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho dessa natureza, há

pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. [...] (GIL, 2002, p. 44)

De acordo com Pereira (2016, p. 86) a pesquisa bibliográfica é a abordagem utilizada para conhecer as contribuições científicas sobre determinado assunto, tendo por objetivo recolher, selecionar, analisar e interpretar as contribuições teóricas já existentes sobre determinado assunto.

Logo, a autora visitou a biblioteca acadêmica da Faculdade Doctum unidade de Guarapari ES para a coleta de bibliografia e artigos da internet.

Ao mesmo passo, além da metodologia acima aludida esta conta também com a aproximação da pesquisa de campo de cunho investigativo e exploratório que permite ao pesquisador uma aproximação da complexidade da realidade a ser vivenciada, dando uma maior profundidade ao objeto a ser estudado através das técnicas de observação.

De acordo com (GIL, 2008, p. 76) a pesquisa de campo estuda-se um único grupo ou comunidade em termos de sua estrutura social, ou seja, ressaltando a interação de seus componentes. Assim, o estudo de campo tende a utilizar muito mais técnicas de observação do que de interrogação.

Foi visitada a Procuradoria do município de Anchieta a qual pode-se obter maiores informações acerca da disputa judicial em curso, que embasou este estudo.

Ainda, por sua vez, essas duas metodologias aqui elencadas assumem uma dimensão nesse Trabalho de Conclusão de Curso, junto com pesquisas documentais por meio de julgados e de legislações da qual serão analisados, a fim de conferir a competência e a incidência do tributo a ser pago no caso em concreto, de modo seletivo, crítico e reflexivo.

Logo, a pesquisa versa sobre uma lide de cobrança tributária incidente sobre uma empresa que se localiza em um determinado município do estado do Espírito Santo.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Os resultados forneceram elementos de reflexão e análise acerca da competência da cobrança dos impostos de IPTU ou ITR, de modo a contribuir em discernimento e conhecimento de políticas e legislações que demonstram os critérios e competências necessárias para tal.

Logo, com relação ao IPTU, esse demonstra-se ser de competência dos municípios e do DF para arrecadar e fiscalizar o devido tributo. E o CTN é espelhado no critério de localização do imóvel.

E com relação ao ITR, esse é de competência da União e sua cobrança é baseada na destinação econômica para ser considerado imóvel rural. Contudo, a lide que ocorre entre a empresa e o município em estudo, da qual cada uma demonstra seus direitos se faz pertinente.

Todavia, segundo entendimento do STJ com julgados nesse sentido, muitos magistrados estão arbitrando êxito com relação a aplicação do critério da destinação econômica em imóvel mesmo estando no perímetro da zona urbana.

Assim, a empresa com seus argumentos nos parece ser mais convincente, principalmente com a relação de pagar o ITR por muitos anos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do estudo do tema proposto, conclui-se que as propriedades que mesmo esteja localizada na zona urbana do município e que realizam atividades voltadas a atividade rural, pelo critério da destinação econômica poderão ser classificadas como imóveis rurais, sendo excluídas da definição de zona urbana que o município possa ensejar.

Ao mesmo passo, poderá ocorrer hipóteses de isenção ao não pagamento dos imóveis rurais, desde que estejam aparados pela legislação. E ao mesmo tempo, poderá ocorrer redução de base de cálculo da alíquota ou descontos do IPTU, conforme legislação municipal.

Insta mencionar que, caso a política urbana municipal seja contrariada os imóveis urbanos poderão ser desapropriados mediante indenização em dinheiro. Com relação ao estudo de caso, o município assevera que uma determinada área da empresa se encontra sob incidência de IPTU e não ITR.

Logo, embora a lei orgânica municipal definir aquela área dentro da zona urbana, a destinação econômica da mesma está amparada sob produção agropecuária com manejo de bovinos e de pasto e, com área de reflorestamento sendo conduzida por engenheiro agrônomo.

Portanto, segundo entendimentos jurisprudenciais as a destinação econômica do imóvel baseada no art. 15 do DL 57/66 prevalece. Ainda, conforme estabelece o

texto constitucional que a terra deve atender sua função social, ou seja, utiliza-la para plantações, criação de animais ou moradia.

Deste modo, essa é uma possível questão para sanar o conflito existente entre as partes e, de outros casos que se encontram no judiciário de todo o país.

## CONFLICT OF COMPETENCE: ITR X IPTU

Rosilene Xavier Simões  
(Esp. Tax law) Alynne Martins Liboreiro<sup>3</sup>

### ABSTRACT

The article seeks to explain obscure questions about the conflict of jurisdiction regarding the incidence of Urban Territorial Property Tax (IPTU) or Rural Territorial Tax (ITR) on the location and economic purpose that the property subject to tax incidence presents. It is sought, after brief considerations about the matrix rules of each tax, to present the understanding mostly adopted by both the doctrine and the Brazilian courts. For this, the methodology is based on bibliographical research with appreciation of doctrines, articles and jurisprudences and, at the same time, approaches the field research with investigative and exploratory character with a greater observation of the object under study. This research has great social and juridical relevance, since, the taxes for governing society are inherent to all of us. It is a great contribution to the area of law in the tax field, and to great advantage for people who in some way that are interested in the area. Therefore, this knowledge becomes relevant since, there are innumerable relevant conflicts with respect to the conflict of jurisdiction of which tax is levied: IPTU or the ITR.

**Keywords:** IPTU. ITR. Space Criteria. Location. EconomicDestination. Conflictsofcompetence, municipality, Anchieta.

### REFERÊNCIAS

ANCHIETA. LEI ORGÂNICA DO MUNICIPIO DE ANCHIETA. Disponível em:<[www3.camaraanchieta.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L11990.html](http://www3.camaraanchieta.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L11990.html)>. Acesso em: 08/06/18.

---

<sup>3</sup> Title of the Advisor. E-mail: Specialist in Tax law E-mail:alyliboreiro@bol.com.br

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).

Acesso em: 25/04/18.

BRASIL. Decreto Lei nº57 de 18 de novembro de 1966. **Altera aos dispositivos sobre lançamento e cobrança do imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, institui normas sobre arrecadação da Dívida Ativa correspondente, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0057.htm). Acesso em; 20/04/18.

BRASIL. LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.**

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm). Acesso em: 18/04/18.

BRASIL. LEI Nº 5.868, DE 12 DE DEZEMBRO DE 1972. **Cria o Sistema de Cadastro Rural, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5868.htm). Acesso em: 25/04/2018.

BRASIL. LEI Nº 8.629 DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993. **Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VIII, da Constituição Federal.** Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm). Acesso em: 25/04/18.

BRASIL. LEI Nº 9.393, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1996. **Dispõe sobre o Imposto a Propriedade Territorial Rural\_ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providencias.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm). Acesso em: 25/04/18.

BRASIL. LEI Nº 123, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2002. Dispõe sobre o Código **Tributário do Município XX e dá outras Providências.** Disponível em: [www.anchieta.es.gov.br/.../%7BD4B3BCED-EDBE-DB5A-4BAD-B015E7A8DD5D%....](http://www.anchieta.es.gov.br/.../%7BD4B3BCED-EDBE-DB5A-4BAD-B015E7A8DD5D%....) Acesso em: 08/06/18.

BRASIL. LEI 11.250, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2005. **Regulamenta o inciso III do §4º do art. 153 da Constituição Federal.** Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11250.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11250.htm). Acesso em: 09/05/18.

BRASIL. Tribunal Regional Federal \_TRF\_1\_ **APELAÇÃO CIVEL AC 18341 GO 1998. 35.00.018341-4 (TRF-1)**, Terceira Turma julgadora. Julgado em: 4 de junho de 2003. Rel. Desembargador federal Olindo Menezes. Disponível em: [www.legjur.com/jurisprudencia/busca](http://www.legjur.com/jurisprudencia/busca)>. Acesso em: 20/05/18.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. -PR-Processo cível e do Trabalho. Recursos. **Recurso Inominado RI 000011121201481600180 pr 0000111-21.2014.8.16.0018/0** (acórdão) (tj-pr). 3ª turma Recursal em Regime de Execução. Julgado em: 21 de julho de 2016. Relatora: GUIMARÃES. Leticia. Disponível em: <[www.legjur.com/jurisprudencia/busca](http://www.legjur.com/jurisprudencia/busca)> Acesso em: 24/04/18.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **APELAÇÃO CÍVEL Nº19 4255543**. Primeira Câmara cível, Tribunal de Alçada do RS, Relator: REMONTI, Heitor Assis julgado em: 16/05/1995. Disponível em: <[www.legjur.com/jurisprudencia/busca](http://www.legjur.com/jurisprudencia/busca)> Acesso em: 24/04/18.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. DECISÃO: **RECURSO DESPROVIDO. UNÂNIME. Apelação Cível Nº 70019421650**. Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Julgamento: 12 de março de 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/duvidas/.../e-possivel-transformar-uma-area-urbana-em-uma-area-rur.>>. Acesso em: 23/04/18.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível. **AC 424957 SC 2007.042495-7**. Órgão julgador: Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em: 14 de setembro de 2009. Relator: RAMOS, Jaime. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/.../busca?...PREVALÊNCIA...DESTINAÇÃO+ECONÔM.> ... Acesso em: 25/04/18.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível Nº 70076861152**, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: BECK, Sergio Luiz Grassi, Julgado em 11/04/2018.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 19. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

FRANÇA, Loreanne Manuella de Castro, NECCHI, Lisandra Cristina Calvo, SANTINI, João Carlos L. IPTU X ITR: conflito entre os critérios espaciais. **REVISTA DE DIREITO PÚBLICO**, Londrina, V. 4, N. 1. P. 125-139, JAN/ABR. 2009. Disponível em: <[www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/10738/9383](http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/10738/9383)>. Acesso em: 20/03/18.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4º Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Método e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário: completo**. 4º ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. (p. 214, 227

PEREIRA, Matias José. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. 4ª ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

MASSINELLI, Ana Gabriela Sanchez. O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e seus aspectos material, espacial, temporal, pessoal e quantitativo. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4272, 13 mar. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31823>>. Acesso em: 11 jun. 2018. (p.08)

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 8ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016. (p 1190, 1192,1194,1195,1197,1203,1209,1332,1333,1336 e 1337).