XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO

MARIA CLAUDIA S. ANTUNES DE SOUZA

NIVALDO DOS SANTOS

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito Agrário e Agroambiental [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Luiz Ernani Bonesso de Araújo, Nivaldo dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-033-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Agrário. 3. Direito Agroambiental I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI realizou o seu XXIV Encontro Nacional na Universidade Federal de Sergipe UFS, em Aracaju, sob o tema DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio., neste contexto o presente livro apresenta os artigos selecionados para o Grupo de Trabalho de Direito Agrário e Agroambiental, destacando que a área de Direito Agrário e Ambiental tem demonstrado crescente e relevante interesse nas pesquisas da pós-graduação em Direito no país, cuja amostra significativa tem se revelado nos Congressos do CONPEDI nos últimos anos.

O Grupo de Trabalho de Direito Agrário e Agroambiental, que tivemos a honra de coordenar, congrega os artigos ora publicados, que apresenta pesquisas de excelente nível acadêmico e jurídico, por meio do trabalho criterioso de docentes e discentes da pós-graduação em Direito de todas as regiões do País, que se dedicaram a debater, investigar, refletir e analisar os complexos desafios da proteção jurídica do direito ao meio ambiente e suas intrincadas relações multidisciplinares que perpassam a seara do econômico, do político, do social, do filosófico, do institucional, além do conhecimento científico de inúmeras outras ciências, mais afinadas com o estudo da abrangência multifacetada do meio ambiente nas suas diversas acepções.

Neste contexto, no primeiro capítulo com o titulo o Código Florestal dois anos após a entrada em vigor: uma análise para além dos interesses contrapostos de autoria de Marlene de Paula Pereira reflete a respeito do referido código, especialmente no que se refere aos agricultores familiares, destacando que faltam políticas públicas de assistência rural que efetivamente fortaleçam o pequeno agricultor e o ajudem a produzir com sustentabilidade.

Na sequência, o segundo capítulo intitulado a luta pela terra e o poder judiciário: um estudo sobre o massacre de Corumbiara, do Estado de Rondônia, de autoria Roniery Rodrigues Machado, abordando acontecimentos de Corumbiara não são um caso isolado e descontextualizado, são, na verdade, uma constante. Alertando que, enquanto, a terra não for distribuída ainda continuará existindo.

No terceiro capítulo intitulado desenvolvimento sustentável, modernização e tecnologias sociais no meio agrário brasileiro de Diego Guimarães de Oliveira e Nivaldo Dos Santos,

discutem a modernização agrária e seus reflexos no meio rural brasileiro, realizando-se uma discussão acerca do termo e os impactos decorrentes dos processos modernizantes na estrutura agrícola do país relacionados ao princípio do desenvolvimento sustentável.

O capítulo quarto com o titulo o trabalhador rural e os agrotóxicos de autoria Mauê Ângela Romeiro Martins, discorre sobre os trabalhadores rurais alertando que estes, são alvos imediatos dos agrotóxicos, porque lidam diretamente e diariamente com os compostos químicos. Analisa bibliograficamente a relação entre o trabalhador rural e os agrotóxicos, ora que aqueles são os menos visualizados quando se trata de assistência e reconhecimento de direitos e, não obstante isso, impõem-lhes a culpa sobre sua própria degradação.

O quinto capítulo cujo tema é um estudo de caso sobre a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e a propriedade produtiva de autoria de Flavia Trentini e Danielle Zoega Rosim, analisam o tratamento constitucional destinado à função social da propriedade rural, o que abrange o estudo sobre os requisitos para seu cumprimento (requisitos econômico, ambiental e social), bem como a investigação sobre a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, instrumento que visa efetivar a funcionalização da terra pela punição do proprietário que não observa os preceitos legais.

Em continua caminhada, o sexto capítulo intitulado dever de produzir e função socioambiental na propriedade rural: contradição ou equilíbrio? de autoria Adriano Stanley Rocha Souza e Isabela Maria Marques Thebaldi, discutem por meio de uma revisão bibliográfica e pesquisa jurídico-teórica a possibilidade de coexistência das limitações de ordem ambiental e ainda assim, garantir a produtividade agrária.

No sétimo capítulo com o titulo agricultura familiar: políticas públicas para um novo modelo de desenvolvimento rural de autoria Bruna Nogueira Almeida Ratke destaca que as políticas públicas têm como papel primordial promover as transformações econômicas e sociais com o fim de inserir a agricultura familiar como titular da política de desenvolvimento rural capaz de contribuir para resolver alguns desafios do Brasil, como fome, segurança alimentar, violência, desigualdade social, falta de empregos e renda, desmatamento, poluição e manejo dos recursos naturais.

Prosseguindo, o oitavo capítulo intitulado direito agrário: a financeirização das terras brasileiras decorrente da aquisição das terras por estrangeiros como nova vertente da questão agrária à luz dos princípios constitucionais agrários de autoria Caroline Vargas Barbosa e de Luciana Ramos Jordão que estabelece relação com os eventos que conduziram à formação da estrutura fundiária do país, apresentando as características atinentes ao modelo de agricultura

camponesa e ao agronegócio, a fim de verificar se há influência advinda da compra de terras por estrangeiros na questão agrária suficiente a aprofundar a concentração fundiária e piorar as condições de vida dos trabalhadores rurais.

O nono capítulo intitulado a observância da função social da propriedade rural e o imposto sobre propriedade territorial rural no Brasil de autoria Ana Rita Nascimento Cabral e Carlos Araújo Leonetti apresenta uma pesquisa, bibliográfica, exploratória e explicativa, sob o aspecto interdisciplinar das questões constitucional, agrária e tributária, têm por objetivo tratar sobre a propriedade rural e sua função social a partir da análise do ITR.

O décimo capítulo intitulado a avaliação dos impactos na agricultura familiar pela atividade mineraria no município de americano do Brasil- GO de Arlete Gomes Do Nascimento Vieira analisa os conflitos socioambientais entre a mineração e agricultura familiar no município de Americano do Brasil na hipótese de que há problemas na produção agrária por conta de danos ambientais decorrentes da produção mineral, danos esses não saneados ou minimizados pela correta aplicação dos recursos financeiros obtidos com a CFEM (Compensação Financeira pela Exploração Mineral) pelo poder público.

O décimo primeiro capítulo intitulado direito agrário ao direito agroalimentar: a segurança alimentar como fim da atividade agrária de Joaquim Basso busca, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, sobre legislação nacional, estrangeira e internacional, verificar se o Direito Agrário brasileiro tem sido útil para a solução da questão da segurança alimentar.

O décimo segundo capítulo intitulado desconcentração fundiária versus reforma agrária de mercado: o atual processo de incorporação de terras na Amazônia Legal de Kennia Dias Lino realiza um breve estudo sobre como se deu a política de ocupação da Amazônia Legal a partir do período da Ditadura Militar, bem como as recentes políticas para o acesso à terra com a atual incorporação das terras dessa região a estrutura fundiária brasileira.

O décimo terceiro capítulo intitulado o estado da arte do direito agrário: passado e futuro de uma disciplina jurídica necessária para a concretização de direitos humanos de Roberto De Paula discorre sobre a insuficiência dos institutos e categorias do Direito Civil para julgar as questões agrárias, especialmente os conflitos agrários, devido sua natureza patrimonialista, daí a necessidade de uma especialização da Justiça e dos magistrados na disciplina do Direito Agrário.

O décimo quarto capítulo intitulado influxos do paradigma do desenvolvimento sustentável na função sócio-ambiental como princípio norteador do direito agrário contemporâneo de

William Paiva Marques Júnior que atento a essa problemática, o legislador constitucional foi sábio ao exigir que a função socioambiental da propriedade agrária esteja eivada de aspectos multidisciplinares, tais como: níveis satisfatórios de produtividade, preservação do meio ambiente, respeito à legislação trabalhista e bem estar de proprietários e trabalhadores. Ainda que a regra não existisse, entretanto, surgiria tal obrigatoriedade do núcleo de princípios reitores e fundamentais das relações privadas agrárias cada vez mais sensíveis ao equilíbrio ecológico da Mãe Natureza, tão sensível ao Direito Agrário informado pelo paradigma da sustentabilidade.

O décimo quinto capítulo intitulado empresa agrária e empresa rural: expressões de um mesmo sujeito? de Eduardo Silveira Frade e Hertha Urquiza Baracho se propõem a debater estas distinções, analisando a legislação pertinente ao tema, e tecendo considerações quando necessário, utilizando-se, pois, de uma abordagem analítico-descritiva, possibilitando uma melhor compreensão empírica acerca de qual das espécies empresárias se estaria diante.

No décimo sexto capítulo agrotóxicos: modelo produtivo como fonte de violência de Bartira Macedo Miranda Santos e Ellen Adeliane Fernandes Magni Dunck que analisam a poluição ambiental e a contaminação humana pelo uso excessivo de agrotóxicos uma vez que ambas podem ser tratadas como fonte de violência e exclusão social.

No décimo sétimo capitulo uma análise da política agrícola comum sob a perspectiva da multifuncionalidade da agricultura e da liberalização comercial dos produtos agrícolas de Celso Lucas Fernandes Oliveira e Rabah Belaidi que fazem uma análise da política da política agrícola comum sob a perspectiva da multifuncionalidade da agricultura e da liberalização comercial dos produtos agrícolas, discutindo acerca da justificação da existência de tal política no contexto de liberalização comercial dos produtos agrícolas defendido pela (OMC).

No décimo oitavo capítulo a questão indígena e as políticas de desenvolvimento no Brasil: da formação da questão agrária em 1930 à positivação dos direitos na constituição de 1988 de Leonilson Rocha dos Santos e Vilma de Fátima Machado buscam discutir a relação que se consolidou, a partir da década de 1930, entre a construção de direitos indígenas à terra e a noção de desenvolvimento empreendida pelas sociedades brasileiras em seus respectivos períodos. Para tanto analisam a produção dos discursos desenvolvimentistas e a questão da luta para construção dos direitos indígenas.

No décimo nono capítulo política agrícola e a proteção dos recursos naturais: a trajetória simbólica de sua normatividade no Brasil de Flavia Donini Rossito verifica que a política

agrícola como atuação estatal voltada ao âmbito rural deverá ser planejada e executada respeitando a proteção dos recursos naturais. No entanto vê-se que a expansão da agricultura e da pecuária pelo território brasileiro se dá em detrimento da proteção dos recursos naturais. Assim, a autora analisa a relação da política agrícola com a proteção ambiental no plano legislativo.

No vigésimo capítulo a função social da propriedade da terra, o cerne da reorganização da propriedade absoluta fundiária e as contradições da sua aplicação de Gilda Diniz Dos Santos discute a efetiva aplicação da função social da propriedade rural instituída na Constituição Federal, a partir do confronto entre o caráter absoluto do domínio da terra na qualidade legal de propriedade privada e o cumprimento da função social, bem como o procedimento administrativo pela administração pública para sua efetivação.

No vigésimo primeiro capítulo a função socioambiental da propriedade familiar e pequeno produtor como instrumento de desenvolvimento da agricultura sustentável por meio do contrato de concessão de crédito rural de Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega e Marina Ribeiro Guimarães Mendonça, analisam constitucionalmente a função social da pequena propriedade privada rural como Direito Fundamental na busca ao meio ambiente equilibrado, interrelacionando-a com os mecanismos do Novo Código Florestal e seus instrumentos de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente através do contrato de concessão de crédito rural.

No vigésimo segundo capítulo interfaces do direito agrário e direito do trabalho: análise das políticas trabalhistas no a luta contra o trabalho escravo rural contemporâneo como medida de promoção do direito ao desenvolvimento de de Arthur Ramos do Nascimento examina as interfaces entre o Direito Agrário e o Direito do Trabalho. Em seu estudo analisa a questão do enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo no espaço rural, o qual, na sua visão, se apresenta como um problema ainda não solucionado, ainda que pareça apenas pontual.

Por fim, no capitulo vigésimo terceiro intitulado descumprimento da função ambiental da propriedade como fundamento para desapropriação para fins de reforma agrária de Vinicius Salomão de Aquino, tendo como base de análise o artigo 185 da Constituição, questiona se as propriedades produtivas poderão ou não ser desapropriadas no caso do descumprimento das demais funções sociais da propriedade, em especial a proteção dos recursos naturais. Se não cumpre a função ambiental, poderá se desapropriada para fins de reforma agrária.

É dizer, esta obra traz uma gama de temas de pesquisa ampla e da maior relevância, que deverá persistir como preocupação e objeto de estudo nos próximos anos a fim de alcançar uma tutela mais justa ao Meio Ambiente.

Drª. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Vice-Coordenadora do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica PPCJ.

Professora da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI/ SC

Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo

Professor da Universidade Federal de Santa Maria/RS

Dr. Nivaldo dos Santos

Professor da Universidade Federal de Goiás/GO

Coordenadores

A OBSERVÂNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E O IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL NO BRASIL.

THE COMPLIANCE WITH THE SOCIAL FUNCTION OF THE RURAL PROPERTY AND THE RURAL PROPERTY TAX IN BRAZIL.

Ana Rita Nascimento Cabral
Carlos Araújo Leonetti

Resumo

A propriedade rural no Brasil, que teve suas origens entre o fim da Idade Média e princípio da Idade Moderna, deve, simultaneamente, observar os preceitos constitucionais de aproveitamento e utilização adequada dos recursos naturais e as disposições que regulam as relações de trabalho. O Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) é um tributo de função, primeiramente, extrafiscal, cujo objetivo é o de nortear o cidadão à observância da função social da propriedade rural. A União, detentora das competências constitucionais tributária e legislativa para legislar sobre a matéria ITR utiliza-se de instrumentos, como as alíquotas progressivas e regressivas, para desestimular a improdutividade da terra. A presente pesquisa, bibliográfica, exploratória e explicativa, sob o aspecto interdisciplinar das questões constitucional, agrária e tributária, têm por objetivo tratar sobre a propriedade rural e sua função social a partir da análise do ITR.

Palavras-chave: Propriedade rural, Função social, Imposto.

Abstract/Resumen/Résumé

The rural property in Brazil, which had its origins between the late Middle Ages and the early modern period, must simultaneously observe the constitutional principles of use and appropriate use of natural resources and the rules that govern labor relations in it. The Rural Property Tax (ITR) is a tribute with an extrafiscal function, whose goal is to guide the citizen to respect the social function of rural property. The Union, holder of the tax and legislative constitutional powers to legislate on the matter - ITR - makes use of instruments such as progressive and regressive tax rates, to discourage unproductive land. This research, bibliographic, exploratory and explanatory, from the point of the interdisciplinary aspect of constitutional, agrarian and tax issues, is intended to deal with the rural property and its social function with the analysis of the ITR.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Rural property, Social function, Tax.

INTRODUÇÃO

No presente trabalho, cujo tema insere-se nas áreas de Direito constitucional agrário e tributário, inicialmente, faremos uma breve análise sobre o direito de propriedade e a propriedade rural. Veremos que a Constituição Brasileira cita a propriedade como direito fundamental do indivíduo, símbolo de sua subsistência e autonomia social.

A propriedade rural no Brasil, que teve suas origens entre o fim da Idade Média e princípio da Idade Moderna, deve, simultaneamente, observar as regras de aproveitamento e utilização adequada dos recursos naturais e as disposições que regulam as relações de trabalho, sendo o imposto sobre a propriedade territorial rural meio de regular o grau de utilização da terra.

A Magna Carta vigente, em seu artigo 153, VI, prevê o ITR sob competência da União Federal. Tal imposto, instituído como um instrumento de política agrária, caracteriza-se por ser, predominantemente, um imposto de função extrafiscal, atuando como instrumento de intervenção estatal no meio social. Como bem explicou Alfredo Augusto Becker (2002, p. 127), a principal finalidade de alguns tributos:

> Não será de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio de despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada. Na construção de cada tributo, não mais será ignorado o efeito extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos, coexistirão agora de um modo consciente e desejado; apenas haverá maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo.

Por fim, teceremos sobre a hipótese de incidência, em seus vários aspectos, os sujeitos da relação jurídico-tributária, a base de cálculo e as alíquotas do ITR. A presente pesquisa, pois, bibliográfica, exploratória e explicativa, sob o aspecto interdisciplinar das questões constitucional, agrária e tributária, têm por objetivo tratar sobre a propriedade rural e sua função social a partir da análise do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural.

1 O DIREITO DE PROPRIEDADE E A PROPRIEDADE RURAL NA CF/88

Muito se discute sobre o direito de propriedade. Aqui, trataremos o tema à luz do que preceitua a Magna Carta vigente, assim como, o que ela positiva a respeito da propriedade rural. Tudo isso para que, ao final, com solidez, dissertemos sobre o imposto em questão.

Corroborando com o entendimento de Godoy (1999), o direito de propriedade, na Constituição Federal de 1988, é consagrado em dois momentos distintos: primeiro, como uma garantia individual e segundo, como princípio de ordem econômica.

O artigo 5°, inciso XXII, diz ser garantido o direito de propriedade aos brasileiros e estrangeiros residentes no país. Contudo, este direito, antes compreendido como uma relação de caráter absoluto entre pessoa e coisa, deve ser concebido como direito subjetivo voltado ao atendimento do interesse social. O princípio da função social previsto no art. 5°, inciso XXIII, assegura a propriedade não como direito puramente privado, mas como direito que deve ser exercido dentro das margens do bem comum.

Assim, há uma relação jurídica entre o proprietário (atento à função social da propriedade) e um sujeito passivo universal, ou seja, todos os integrantes da comunidade, os quais têm o dever de respeitar o indivíduo e seu bem. O direito de propriedade como garantia individual deve atender o princípio da função social.

Sobre o direito de propriedade como princípio de ordem econômica, nossa Magna Carta em seu artigo 170, incisos II e III, ressalta que sob os princípios da propriedade privada e da função social há de ser construída a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. Sobre isto, Eros Roberto Grau (1997, p. 347) afirma:

> A ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema, o sistema capitalista. Há um modelo definido na ordem econômica na Constituição de 1988, modelo aberto, porém, desenhado na afirmação de pontos de proteção contra modificações externas, que descrevo como modelo de bem- estar. [...] A ordem econômica na Constituição de 1988, sendo objeto de interpretação dinâmica, poderá ser adequada à mudanças da realidade social, prestando-se, ademais, a instrumentá-las.

A noção de propriedade rural na Constituição Federal Brasileira de 1988 é confrontada com questões pertinentes à desapropriação, reforma agrária e função social da propriedade.

Anterior a esta análise, faz-se necessário ressaltar que o Código Tributário Nacional, lei 5.172 de 1966 com status de lei complementar, disciplina, para fins de instituição e cobrança dos impostos sobre a propriedade territorial rural e sobre a propriedade predial e territorial urbana, o que se deve entender por zona urbana do Município.

Zona urbana é concebida como aquela definida em lei municipal, observados requisitos mínimos da existência de melhoramentos (pelo menos dois), construídos ou mantidos pelo Poder público. O rol de melhoramentos, - meio- fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública; escola primária ou posto de saúde-, previsto no artigo 32, § 1°, incisos I a V, do CTN, não é exaustivo sendo possível o Município enumerar outros elementos além dos ali previstos.

O imóvel rural, não configurado, necessariamente, nas hipóteses acima tratadas, está diretamente associado, na Magna Carta vigente, ao princípio da função social. São os artigos 184 e 186/CF:

> Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária [...].
>
> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
>
> I- aproveitamento racional e adequado;
> II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
> III- observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
> IV- exploração que favoreça o bem- estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O Imposto sobre a propriedade territorial rural ao passo que é, corroborando com o entendimento de Godoy (1999), um instrumento de efetivação da política agrária brasileira, funciona como meio de impor ao proprietário o aproveitamento do bem dentro dos parâmetros exigidos pelo princípio da função social.

2 UNIÃO: ENTE FEDERATIVO COMPETENTE À INSTITUIÇÃO DO ITR.

Sabe-se que o Estado é entidade soberana. A soberania é um poder que não reconhece um superior, uma vontade superior às vontades individuais. O poder de tributar é um aspecto

da soberania estatal. Ao instituir tributos, mediante sua *Lex Suprema,* o Estado exercita sua soberania.

É certo que o Estado desenvolve atividade financeira. Para alcançar seus objetivos elencados na Magna Carta,- proporcionar o bem estar de todos ao zelar pela segurança, educação, saúde, lazer- o Estado necessita de recursos financeiros. Então, vejamos.

2.1 Considerações gerais sobre Direito Tributário

No Brasil, vigora, na economia, a livre iniciativa privada. A atividade econômica está entregue à iniciativa do particular, não ao Estado. Ora, se a atividade econômica, donde emana o capital, pertence ao privado, como pode o Estado atingir suas metas apregoadas na Lei Maior, frize-se seus fins sociais, se não está inserido diretamente na atividade econômica?

A tributação é o instrumento do qual se vale o Estado para a realização de seus fins sociais. Se a Carta Magna não concedesse o poder de tributar ao Estado, não poderia ela exigir do Estado manutenção dos direitos sociais de seu povo. Ao passo que se estabelece a livre iniciativa, é estabelecido um meio de obtenção de receita para o Estado. Nas palavras de Hugo de Brito Machado (2005), o tributo é inegavelmente a grande e talvez a única arma contra a estatização da economia.

Ao positivar a possibilidade de o Estado, digamos seus entes federativos- União, Estados e Municípios-, cobrar tributos, a Constituição Federal encontra uma forma de patrocinar seus fins e, também, meio de intervenção nos áreas social e econômica.

Os artigos 1°, 6°, 170 e 173 da Constituição Federal de 1988 são fundamentos do supra elucidado.

2.1.1 O conceito de tributo na ordem vigente.

A Constituição vigente não conceitua tributo. Tal conceito advém de uma lei complementar, o Código Tributário Nacional. Somente outra lei complementar poderá revogar o conceito de tributo hoje concebido, já que no artigo 146, I, a /CF expressa que

quando do estabelecimento de normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre definição de tributos, cabe à lei complementar.

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

Quando se fala em toda prestação pecuniária compulsória, cuida-se de prestação que tende a assegurar ao Estado os meios financeiros de que necessita para a consecução de seus objetivos, por isto é de natureza pecuniária. A compulsoriedade caracteriza-se por ser um dever do contribuinte, inserido na relação jurídico-tributária, cumprir com a obrigação tributária, há, portanto, ausência do elemento vontade no suporte fático da incidência da norma de tributação.

A prestação pecuniária deve ser instituída em lei. Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Não há o que se falar em prestação pecuniária tributária devida se não há lei anterior que a estabeleça. O princípio da legalidade permeia todo o Estado de Direito. A lei criadora do tributo, instituído previamente pela Constituição Federal (espécies tributárias), é, em princípio, ordinária.

A cobrança desta prestação pecuniária, a qual está submetido o contribuinte, advém de atividade administrativa plenamente vinculada, ou seja, a autoridade administrativa não goza de liberdade para apreciar a conveniência nem a oportunidade de agir. A autoridade está inteiramente vinculada ao comando legal.

2.1.2 As Espécies Tributárias

A Carta Magna vigente estabelece em seus artigos, quais sejam: 145, 148 e 149, as espécies tributárias.

O artigo 145 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a União, os Estados membros, o Distrito Federal e os municípios podem instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria. Cada espécie de tributo contem suas peculiaridades. Vejamos.

Os impostos são tributos não vinculados. O Código Tributário Nacional estabelece ser o imposto um tributo em que a obrigação tem por fato gerador uma situação independente, daí ser não vinculado, de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Os impostos, que compõem o sistema tributário nacional, são os previstos na Magna Carta, com as competências e limitações nela previstas. O foco desse trabalho é o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural de competência da União Federal.

Em contrapartida, as taxas e contribuições de melhoria são tributos vinculados. As taxas, que podem vir a ser cobradas pelos três entes federativos, formadores da Federação, mais o Distrito Federal, nascem da atuação estatal. O exercício regular do poder de polícia ou a utilização de serviço público específico e divisível, prestado ou posto à disposição do contribuinte, são as formas de atuação do Estado, que ensejam na cobrança de taxas. Já as contribuições de melhoria são instituídas para fazer face ao custo de obras públicas das quais decorrem, necessariamente, valorização imobiliária.

A espécie tributária tratada no artigo 148/CF é o empréstimo compulsório. O empréstimo compulsório, de competência da União Federal, a qual somente por lei complementar poderá instituir tal tributo, não gera receita para o Estado. Trata-se de um empréstimo, que, apesar de compulsório, é restituível. Quando da ocorrência de calamidade pública, guerra externa (ou iminência) e no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, poderá ser ele instituído e a aplicação dos recursos provenientes de sua arrecadação será vinculada á despesa que fundamentou sua instituição.

As contribuições sociais, para seguridade social e geral, as contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas são outras espécies de tributo de competência, frise-se, exclusiva da União. O artigo 149 da Constituição Federal as estabelece.

As contribuições sociais para seguridade social são tributos peculiares por terem o produto de sua arrecadação destinado à saúde, à previdência e à assistência. Como exemplo, podemos citar a COFINS e a CSLL previstas, respectivamente, no artigo 195, I, b e c.

As contribuições sociais gerais têm o produto de sua arrecadação vinculados a fins sociais distintos dos da seguridade social. Citemos, aqui, a contribuição social do salário-educação recolhida pelas empresas que faz parte do financiamento do ensino fundamental público, como preceitua o artigo 212, § 5° da Constituição Federal.

As contribuições de intervenção no domínio econômico têm caráter extrafiscal. Inicialmente, a busca, ao instituir este tipo de contribuição, é a interferência no meio econômico, induzindo ou inibindo comportamentos, visando, por exemplo, a proteção do mercado interno. O artigo 177, § 4°/CF traça limites para a lei que, porventura, vier a instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível.

Finalmente, as contribuições das categorias profissionais ou econômicas, de função parafiscal. O produto de sua arrecadação mantém entidades instituídas pelo Poder Público.

2.2 Competência Tributária.

A competência tributária atribuída pela Constituição Federal compreende a competência legislativa plena. São competentes para tributar aquelas pessoas jurídicas de direito público dotadas de poder legislativo, ou seja, os entes federativos.

Alguns artigos do Código Tributário Nacional tratam bem sobre o que devemos entender quanto a competência tributária. Vejamos.

> Art. 6° A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas.
> Art. 7° A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3° do art. 18 da Constituição.
> Art. 8º O não exercício da competência tributária não a defere a pessoa jurídica de direito público diversa daquela que a Constituição a tenha atribuído.

A Constituição Federal fixa, duplamente, a competência tributária com relação aos impostos, quando, em seu artigo 145, cede à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a possibilidade de instituir impostos e nos artigos 153, 154, 155 e 156 estabelece quais os impostos competem à União, aos Estados e aos Municípios.

A União Federal poderá instituir impostos sobre: a importação de produtos estrangeiros; exportação de produtos nacionais ou nacionalizados; renda e proventos de

qualquer natureza; produtos industrializados; operações financeiras; propriedade territorial rural, objeto de nosso trabalho; e grandes fortunas.

Compete aos Estados e ao DF instituir impostos sobre: transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos; circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte e comunicação; e propriedade de veículos automotores.

Os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana; transmissão *inter vivos*; e serviços de qualquer natureza, não compreendidos nos de competência do Estado, são de competência dos Municípios.

Podemos afirmar que o Imposto sobre a propriedade territorial rural surgiu com a Constituição de 1934, já que as Constituições anteriores previam imposto sobre a propriedade, não especificando propriedade territorial rural. Inicialmente, com a Constituição de 34, a competência para a instituição de tal imposto foi atribuída aos Estados membros. As Constituições de 1937 e 1946 mantiveram o ITR na competência estatal.

Em 1961, com a Emenda Constitucional n. 5, foi tal tributo transferido para a competência dos municípios, em seguida, outra Emenda Constitucional, a de n. 10/64, cedeu a competência para a União Federal, apesar de prever que todo o produto de sua arrecadação fosse transferido para os municípios, o que somente foi alterado pela Constituição atual, que estabeleceu que cinqüenta por cento do total de sua arrecadação pertence aos municípios de localização dos imóveis, enquanto os outros cinqüenta por cento pertencem à União. A totalidade do produto arrecadado advindo do ITR caberá ao município, na hipótese em que este seja o responsável por sua fiscalização e cobrança- artigo 158, II/CF.

Preceitua o artigo 153, VI da Constituição Federal de 1988 a Competência da União para instituição de imposto sobre a propriedade territorial rural. E o § 4° do artigo 153 preceitua:

> O imposto previsto no inciso VI do caput:
> I. (...)
> II. (...)
> 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.

Ora, a competência tributária, é indelegável. Mas, aqui, a própria *Lex Suprema* prevê a possibilidade de fiscalização e cobrança do ITR pelo município, na forma da lei.

Sabe-se que a função de arrecadar e fiscalizar pertine à capacidade tributária. Quem tem competência tributária (aquela associada à competência legislativa plena) tem capacidade tributária, mas a recíproca não é verdadeira.

Digamos, então, que esta capacidade tributária, de que é dotado o município (dada a possibilidade de fiscalizar e cobrar um tributo de competência da União, o ITR), é especial, já que atribuída pela própria Magna Carta. Não foi concedida competência tributária ao município. Os municípios não podem criar o imposto (estabelecer, mediante lei ordinária, a hipótese de incidência, base de cálculo, alíquotas, sujeitos da relação jurídico-tributária etc) sobre propriedade territorial rural. Tal ente federativo poderá atuar, somente, na fiscalização ou cobrança do imposto em foco, desde que não implique em redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. A União Federal é o ente constitucionalmente competente para instituir o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

3 O ITR – IMPOSTO SOBRE A PROPRIDADE TERRITORIAL RURAL

A função atribuída ao ITR é de caráter extrafiscal. Consoante a Constituição vigente, o ITR deve ter alíquotas progressivas (art. 153, § 4°, I) de forma a desestimular a manutenção de propriedades agrárias improdutivas que confrontando com o artigo 186/CF, são aquelas que não cumprem sua função social. Godoy (1999, p. 87) afirma que o constituinte desprestigia a propriedade improdutiva, em nome da função social da propriedade agrária, e esta constitui o fundamento do ITR como instrumento de política agrária, agindo em seus efeitos extrafiscais.

A extrafiscalidade é marcante no ITR. Ainda na opinião de Godoy (1999), o imposto sobre a terra é mais oneroso para os casos de latifúndio e minifúndio, por serem propriedades antieconômicas e anti-sociais e, menos oneroso, como forma de estímulo, para as propriedades direta e racionalmente exploradas.

Nisto se baseia o caráter extrafiscal do ITR, o Poder Público por meio de norma tributária intervém na vida econômica do país e no patrimônio dos cidadãos, em nome da

função social da propriedade agrária, que exige do proprietário produção, preservação e conservação dos recursos naturais, tendo um uso em prol de toda a coletividade. É o que nos explica Godoy (1999).

A progressividade é inserida a partir do grau de utilização da terra, avaliando-se a área aproveitável e a efetivamente aproveitada. O valor do imposto resulta da operação sobre o valor da terra nua com a incidência da alíquota fixada segundo o grau de utilização e a área total do imóvel.

A Lei Federal n° 9.393/96, lei que efetivamente cria (estabelecendo sua base de cálculo, alíquotas, hipótese de incidência etc) o ITR grava de forma onerosa os imóveis improdutivos, passando a exigir mudanças de comportamento dos produtores rurais, responsáveis pela produtividade ou não de suas terras.

Vale ressaltar, que a Constituição Federal imuniza da incidência do imposto as pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com a família, o proprietário que não possua outro imóvel. Vemos, aí, a adequação do Imposto Territorial Rural com o princípio da capacidade contributiva e novamente a visualização do objetivo central do imposto, qual seja, desestimular, mediante incidência de alíquotas progressivas, propriedades anti-econômicas e, acima de tudo, anti- sociais.

3.1 A hipótese de incidência do ITR- aspectos material, pessoal, temporal e espacial.

O aspecto material da hipótese de incidência (concretização do fato gerador) do ITR é, segundo o CTN, a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município.

Contudo, Sacha Calmon (1999) afirma que o núcleo da hipótese de incidência, não é a propriedade, a posse ou o domínio útil, mas sim, ser proprietário, ser possuidor e ser enfiteuta. O imposto, desta forma, não é real, não é visto quanto ao aspecto material, mas sim, pessoal, já que não analisada a incidência sobre o bem- imóvel por natureza-, mas sobre o direito real da pessoa.

Em análise da Constituição e do CTN, notamos que a hipótese de incidência básica do ITR é: a propriedade sobre imóveis por natureza, os quais se caracterizam pela impossibilidade de deslocamento físico de um lugar para o outro, sem que lhes sejam

modificada a substância; o domínio útil, ou seja, será contribuinte do ITR o enfiteuta que adquire efetivamente todos os direitos inerentes ao domínio, com exceção, nas palavras de Silvio Rodrigues apud Godoy (1999), do próprio domínio, que remanesce, nominalmente, nas mãos do senhorio; e a posse, como preceitua o artigo 31 do CTN, é contribuinte do ITR o possuidor a qualquer título.

O aspecto pessoal centra-se na pessoa do proprietário, enfiteuta ou possuidor a qualquer título, nos moldes concebidos e estabelecidos pelo Código Civil. Digamos que, quando bem identificado o aspecto material da hipótese de incidência, visualiza-se, de imediato, o seu aspecto pessoal. O contribuinte é identificado. Sendo isto, fundamental à definição da relação jurídico-tributária do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural.

O aspecto temporal está relacionado ao momento em que se dá a ocorrência da hipótese de incidência. A lei 9.393/96- Lei Federal que criou (criar no sentido já dito, aqui, por nós) o ITR- elegeu o dia 1º de cada exercício como o da ocorrência do fato gerador da obrigação tributária.

Designa-se por aspecto espacial a indicação de circunstâncias de lugar, relevantes para a configuração do fato imponível, isto nas lições de Geraldo Ataliba (1998). O imposto territorial rural incide sobre os imóveis rurais. O Estatuto da Terra, em seu artigo 4º, definindo o que deve vir a ser concebido como imóvel rural, preceitua: "É o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine à exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada".

3.2 Os sujeitos ativo e passivo na relação jurídico-tributária do ITR

Segundo Roque Carrazza (2002), para que uma pessoa seja apta para figurar no pólo ativo da relação tributária, deve ela estar dotada de capacidade tributária. Inicialmente, neste trabalho, quando tratamos de competência tributária, traçamos a importante diferença entre capacidade e competência tributária.

Podemos afirmar, que a União Federal, a qual detém a competência tributária, competência para legislar sobre o Imposto sobre propriedade territorial rural, é apta, de imediato, para figurar no pólo ativo da relação tributária quanto ao imposto em foco. Mas,

também, os municípios podem vir a ser sujeitos ativos, já que dotados de capacidade tributária, à luz do artigo 153, § 4º, III da Constituição Federal, podendo fiscalizar e cobrar o ITR.

Sujeito passivo é o contribuinte. Para melhor definição do sujeito passivo na relação jurídico-tributária do ITR, citemos o que preceitua os artigos 4º e 5º da Lei Federal nº 9.393/96.

> Art. 4° Contribuinte do ITR é o proprietário do imóvel rural, o titular de seu domínio útil ou seu possuidor a qualquer título.
> § único- O domicílio tributário do contribuinte é o domicílio de localização do imóvel, vedada a eleição de qualquer outro.
> Art. 5º É responsável pelo crédito tributário o sucessor, a qualquer título, nos termos dos arts. 128 a 133 do Código tributário Nacional.

3.3 Base de cálculo e alíquotas do ITR.

A base de cálculo, valor sobre o qual incidirá a alíquota do ITR, é o valor da terra nua tributável. O valor da terra nua é o valor venal do imóvel subtraído dos valores de construções, instalações e benfeitorias, culturas permanentes e temporárias, pastagens cultivadas e melhoradas, e florestas plantadas. É o que positiva o § 1º do artigo 10 da Lei 9.393/96.

Interessante ressaltar que o próprio contribuinte, ou terceiro autorizado, deve calcular o valor devido, pela multiplicação do valor da terra nua tributável pela alíquota aplicável, nos termos do Documento de Informação e Apuração do ITR, que deve ser apresentado anualmente. O contribuinte é, também, responsável pelo recolhimento do tributo.

Por determinação constitucional, como forma de desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, daí a função do ITR ser de caráter extrafiscal, as alíquotas, aqui, são progressivas.

Alíquotas progressivas são aquelas que crescem na medida em que crescem determinadas circunstâncias escolhidas pelo legislador, no dizer de Godoy (1999).

A Lei 9.393/96, que trata do ITR, adotou a progressividade das alíquotas em relação à dimensão do imóvel, sendo assim, quanto maior o imóvel rural, maior a alíquota aplicável, residindo a regressividade das alíquotas no grau de utilização do imóvel- quanto maior o grau de utilização, menor será a alíquota aplicável.

Bem explica Godoy (1999) que a correlação entre estes dois fatores, dimensão do imóvel e grau de utilização, é que fixa a alíquota aplicável a cada caso específico.

Logo, concluímos, de forma sucinta, que a base de cálculo do ITR é o valor venal do imóvel; o valor de mercado do imóvel que deve ser declarado pelo contribuinte. Enquanto as alíquotas, aqui, fixadas de acordo com o binômio: dimensão do imóvel e grau de utilização são aquelas que incidem sobre a base de cálculo, resultando, desta incidência, a prestação pecuniária que deve ser paga pelo sujeito passivo na relação jurídico-tributária do ITR.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo fornecer uma visão geral de como o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural se situa no Sistema Tributário. Cremos ter ficado clara a idéia de que, no ordenamento jurídico brasileiro, o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural é um tributo de função, primeiramente, extrafiscal, objetivando nortear o cidadão à observância da função social da propriedade rural.

A União, detentora da competência tributária; detentora de competência legislativa plena para legislar sobre a matéria – ITR – utiliza-se de instrumentos, como as alíquotas progressivas e regressivas, para desestimular a improdutividade da terra. E que o Município, em relação ao ITR, é dotado de capacidade tributária, dado o dispositivo constitucional que lhe prevê a possibilidade de fiscalização e cobrança do imposto em foco. Trata-se de capacidade e não competência tributária.

A Lei Federal n° 9.393/96, lei que efetivamente cria (estabelecendo sua base de cálculo, alíquotas, hipótese de incidência etc) o ITR, grava de forma onerosa os imóveis improdutivos, passando a exigir mudanças de comportamento dos produtores rurais, responsáveis pela produtividade ou não de suas terras.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência Tributária**. 5 ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

BECKER, Alfredo Augusto**. Teoria Geral do Direito Tributário.** 3 ed. São Paulo: Lejus, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. **Lei n° 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966.

_____. **Lei n° 9.393, de 19 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural- ITR- sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 20 dez. 1996.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2002.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GODOY, Luciano de Souza. **Direito Agrário Constitucional**- O regime da propriedade. 2 ed., São Paulo: Atlas, 1999.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de Direito Tributário**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.