

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROJETO DE LEI Nº 5.947, DE 2013

Dispõe sobre isenção do Imposto Territorial Rural ao imóvel rural que tiver, no mínimo, 60% de sua cobertura vegetal original preservada.

Autor: Deputado ANTÔNIO ROBERTO

Relator: Deputado BERNARDO SANTANA DE VASCONCELLOS

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.947, de 2013, de autoria do nobre Deputado Antonio Roberto propõe isentar de Imposto Territorial Rural o imóvel que tiver, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de sua cobertura vegetal original preservada. Para tanto, propõe a inserção de um inciso III ao art. 3º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural.

Justifica o autor tratar-se de momento oportuno para se conceder tal benefício ao proprietário rural que preservar a cobertura vegetal original de seu imóvel, no percentual definido pelo autor.

Não foram apensadas proposições ao Projeto de Lei nº 5.947, de 2013, e tendo sido submetido à apreciação desta Comissão Permanente, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Procedendo à apreciação de mérito do Projeto de Lei, corroboro o entendimento do ilustre autor no sentido de que considero legítimo e justo, conceder benefícios fiscais aos imóveis rurais que conservarem cobertura vegetal nativa acima dos limites legais.

Defendo ainda a não incidência do ITR nos casos de privação da posse e esvaziamento da propriedade em decorrência de invasões de imóveis rurais por terceiros – conflitos agrários, especialmente pelo denominado movimento dos “sem terra”, sem o devido êxito do processo de reintegração ou de desapropriação, conforme o caso.

Em ambos os casos, há a perda, parcial ou total dos poderes inerentes à propriedade como usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa. Portanto, deparamos, sempre, com o esvaziamento econômico do imóvel rural, advindo da restrição ou limitação, ainda que voluntária, dos direitos inerentes à propriedade.

Da limitação ou restrição em prol do meio ambiente

No que concerne à limitação ou restrição em prol da defesa ambiental, cumpre observar que, atinente a esse tema, os Egrégios Tribunais do país vislumbram a possibilidade de se indenizar proprietários que tiveram imóveis limitados administrativamente em razão da preservação ambiental, com fundamento na desapropriação indireta. Pelos julgados, a desapropriação indireta compreende toda intervenção que inibe o uso e gozo do imóvel, retirando-lhe o conteúdo econômico, conforme julgado abaixo parcialmente transcrito:

*101530 - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ESTAÇÃO ECOLÓGICA - RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR - PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 225, 4º) - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA O CONTEÚDO ECONÔMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - DIREITO DO PROPRIETÁRIO À INDENIZAÇÃO - DEVER ESTATAL DE RESSARCIR OS PREJUÍZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICIPAR - RE NÃO CONHECIDO - **Incumbe ao Poder Público o dever constitucional de proteger a flora e de adotar as necessárias medidas que visem a coibir práticas lesivas ao equilíbrio ambiental. Esse encargo, contudo, não exonera o Estado da obrigação de indenizar os proprietários cujos imóveis venham a ser afetados, em sua potencialidade econômica, pelas limitações impostas pela Administração Pública. A proteção jurídica dispensada às coberturas vegetais que revestem as propriedades imobiliárias não impede que o dominus venha a promover, dentro dos limites autorizados pelo Código Florestal, o adequado e racional aproveitamento econômico das árvores nelas existentes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais em geral, tendo presente a garantia constitucional que protege o direito de propriedade, firmou-se no sentido de proclamar a plena indenizabilidade das matas e revestimentos florestais que recobrem áreas dominiais privadas objeto de apossamento estatal ou sujeitas a restrições administrativas impostas pelo Poder Público. Precedentes. A circunstância de o Estado dispor de competência para criar reservas florestais não lhe confere, só por si considerando-se os princípios que tutelam, em nosso sistema normativo, o direito de propriedade, a prerrogativa de subtrair-se ao pagamento de indenização compensatória ao particular, quando a atividade pública, decorrente do exercício de atribuições em tema de direito florestal, impedir ou afetar a válida exploração econômica do imóvel por seu proprietário. A norma inscrita no art. 225, § 4º, da***

Constituição deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5º, XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal. O preceito consubstanciado no art. 225, § 4º, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental. A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao direito de propriedade (CF/88, art. 5º, XXII). Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da República estende-se, na abrangência normativa de sua incidência tutelar, ao reconhecimento, em favor do dominus, da garantia de compensação financeira, sempre que o Estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel particular afetado pela ação do Poder Público esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, § 4º, da Constituição. *Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração (CF, art. 225, caput).* (STF - RE 134.297-8 - SP - 1ª T. - Rel. Min. Celso de Mello - DJU 22.09.95)

Assim apesar da medida protetiva ambiental visar a melhoria da qualidade de vida da coletividade considerando o ditame inserto no art. 225, *caput* da Constituição Federal pelo qual todos tem direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, não podemos nos esquecer que, este mesmo dispositivo, reza que a defesa e preservação ambiental é dever de todos: poder público e coletividade.

Portanto, configura-se injustiça impormos ao particular que este custeie isoladamente o ônus deste benefício coletivo, com detrimento do seu patrimônio, cujo direito de propriedade é garantido pela própria ordem constitucional.

Nesta linha, nada mais faz o Poder Público, impulsionado e apoiado pelas instituições de defesa ambiental, do que “dar esmola com o chapéu alheio”.

Defender-se uma bandeira de proteção ambiental ciente de que não iremos custear pessoal e economicamente esse benefício, bem como que não serão nossos os direitos atingidos pela limitação ou restrição ambiental é, no mínimo, demagógico.

Assim, denota-se justo e legítimo que também o Poder Público, em nome da coletividade, cumpra o seu dever em prol de um meio ambiente ecologicamente

equilibrado, compensando economicamente, inclusive por meio de incentivos e benefícios fiscais, aqueles que, voluntariamente ou não, sofreram esvaziamento econômico ao se verem limitados, restringidos ou privados do exercício pleno do direito de propriedade.

Gostaria apenas de pontuar que, no que concerne às áreas de reserva legal e de preservação permanente em imóveis rurais, não há um percentual predefinido ou predeterminado quanto a área total do imóvel comprometida, variando conforme a localização e estrutura geofísica do mesmo.

Assim, podemos ter imóveis rurais em que só as áreas de reserva legal e de preservação permanente comprometem mais de 40% da área total do imóvel. E mais, o novo Código Florestal não impõe que tais áreas estejam com cobertura vegetal original preservada, podendo inclusive, ser recompostas, por meio de regeneração natural ou de plantio de espécies nativas ou de espécies nativas intercaladas com espécies exóticas nos termos definidos pelo Programa de Regularização Ambiental.

Neste caso, com todo o respeito ao ilustre autor, entendo que a isenção do ITR deve focar no esvaziamento econômico da propriedade, sem qualquer vinculação com cobertura vegetal original preservada. Desta feita, imóveis rurais que tenham mais de 40% de sua área total comprometida com finalidade ambiental, seja por ato voluntário, por cumprimento de obrigação legal ou por limitação ou restrição administrativa faz, a meu ver, jus ao benefício da isenção do ITR.

Ademais, entendo que uma ocupação de, no mínimo, 60% da área com vegetação nativa original preservada ensejaria não apenas isenção do ITR, mas também uma compensação financeira – indenização – em decorrência de desapropriação indireta, ante o inequívoco e significativo esvaziamento econômico da propriedade.

Da perda dos direitos inerentes à propriedade pelas invasões de terra

No que concerne a esse tema, é uníssono e pacífico nos Tribunais o entendimento de que a invasão do imóvel rural por terceiros, em decorrência de conflitos agrários, sem a devida desapropriação ou não sendo exitosa a reintegração de posse, tolhe efetivamente o exercício dos direitos inerentes à propriedade, pois não há mais posse, uso ou fruição do bem. Há o completo esvaziamento econômico do imóvel pela impossibilidade de sua exploração pelo proprietário, inexistindo qualquer tipo de geração de renda ou de benefícios para o mesmo.

Desta feita, sendo a propriedade, um dos fatos geradores do ITR, e, considerando que a propriedade plena, pressupõe o exercício dos poderes de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa, denota-se inexigível o pagamento do ITR quando sendo o imóvel rural invadido por terceiros, o direito de propriedade e o efetivo domínio do imóvel pelo proprietário ou legítimo possuidor é drasticamente tolhido.

Oportuno a transcrição de julgados pertinentes ao tema, para elucidar a gravidade da situação:

TRIBUTÁRIO. ITR. INCIDÊNCIA SOBRE IMÓVEL. INVASÃO DO MOVIMENTO "SEM TERRA". PERDA DO DOMÍNIO E DOS DIREITOS INERENTES À PROPRIEDADE. IMPOSSIBILIDADE DA SUBSISTÊNCIA DA EXAÇÃO TRIBUTÁRIA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

1. *Conforme salientado no acórdão recorrido, o Tribunal a quo, no exame da matéria fática e probatória constante nos autos, explicitou que a recorrida não se encontraria na posse dos bens de sua propriedade desde 1987.*

2. *Verifica-se que houve a efetiva violação ao dever constitucional do Estado em garantir a propriedade da impetrante, configurando-se uma grave omissão do seu dever de garantir a observância dos direitos fundamentais da Constituição.*

3. ***Ofende os princípios básicos da razoabilidade e da justiça o fato do Estado violar o direito de garantia de propriedade e, concomitantemente, exercer a sua prerrogativa de constituir ônus tributário sobre imóvel expropriado por particulares (proibição do venire contra factum proprium).***

4. ***A propriedade plena pressupõe o domínio, que se subdivide nos poderes de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa. Em que pese ser a propriedade um dos fatos geradores do ITR, essa propriedade não é plena quando o imóvel encontra-se invadido, pois o proprietário é tolhido das faculdades inerentes ao domínio sobre o imóvel.***

5. ***Com a invasão do movimento "sem terra", o direito da recorrida ficou tolhido de praticamente todos seus elementos: não há mais posse, possibilidade de uso ou fruição do bem; conseqüentemente, não havendo a exploração do imóvel, não há, a partir dele, qualquer tipo de geração de renda ou de benefícios para a proprietária.***

6. *Ocorre que a função social da propriedade se caracteriza pelo fato do proprietário condicionar o uso e a exploração do imóvel não só de acordo com os seus interesses particulares e egoísticos, mas pressupõe o condicionamento do direito de propriedade à satisfação de objetivos para com a sociedade, tais como a obtenção de um grau de produtividade, o respeito ao meio ambiente, o pagamento de impostos etc.*

7. *Sobreleva nesse ponto, desde o advento da Emenda Constitucional n. 42/2003, o pagamento do ITR como questão inerente à função social da propriedade. O*

proprietário, por possuir o domínio sobre o imóvel, deve atender aos objetivos da função social da propriedade;

Por conseguinte, se não há um efetivo exercício de domínio, não seria razoável exigir desse proprietário o cumprimento da sua função social, o que se inclui aí a exigência de pagamento dos impostos reais.

8. Na peculiar situação dos autos, ao considerar-se a privação antecipada da posse e o esvaziamento dos elementos de propriedade sem o devido êxito do processo de desapropriação, é inexigível o ITR diante do desaparecimento da base material do fato gerador e da violação dos referidos princípios da propriedade, da função social e da proporcionalidade.

9. Recurso especial não provido.

(REsp 1144982/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/10/2009, DJe 15/10/2009) (g.n.)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. **ITR. IMÓVEL INVADIDO POR INTEGRANTES DE MOVIMENTO DE FAMÍLIAS SEM-TERRA. AÇÃO DECLARATÓRIA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. FATO GERADOR DO ITR. PROPRIEDADE. MEDIDA LIMINAR DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE NÃO CUMPRIDA PELO ESTADO DO PARANÁ. INTERVENÇÃO FEDERAL ACOLHIDA PELO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJPR. INEXISTÊNCIA DE HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA. PERDA ANTECIPADA DA POSSE SEM O DEVIDO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO. ESVAZIAMENTO DOS ELEMENTOS DA PROPRIEDADE. DESAPARECIMENTO DA BASE MATERIAL DO FATO GERADOR. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA BOA-FÉ OBJETIVA.**

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

2. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento pacífico de que se aplica o prazo prescricional do Decreto 20.910/1932 para demanda declaratória que busca, na verdade, a desconstituição de lançamento tributário (caráter constitutivo negativo da demanda).

3. **O Fato Gerador do ITR é a propriedade, o domínio útil, ou a posse, consoante disposição do art. 29 do Código Tributário Nacional.**

4. **Sem a presença dos elementos objetivos e subjetivos que a lei, expressa ou implicitamente, exige ao qualificar a hipótese de incidência, não se constitui a relação jurídico-tributária.**

5. A questão jurídica de fundo cinge-se à legitimidade passiva do proprietário de imóvel rural, invadido por 80 famílias de sem-terra, para responder pelo ITR.

6. **Com a invasão, sobre cuja legitimidade não se faz qualquer juízo de valor, o direito de propriedade ficou desprovido de praticamente todos os elementos a ele inerentes: não há mais posse, nem possibilidade de uso ou fruição do bem.**

7. Direito de propriedade sem posse, uso, fruição e incapaz de gerar qualquer tipo de renda ao seu titular deixa de ser, na essência, direito de propriedade, pois não passa

de uma casca vazia à procura de seu conteúdo e sentido, uma formalidade legal negada pela realidade dos fatos.

8. Por mais legítimas e humanitárias que sejam as razões do Poder Público para não cumprir, por 14 anos, decisão judicial que determinou a reintegração do imóvel ao legítimo proprietário, inclusive com pedido de Intervenção Federal deferido pelo TJPR, há de se convir que o mínimo que do Estado se espera é que reconheça que aquele que – diante da omissão estatal e da dramaticidade dos conflitos agrários deste Brasil de grandes desigualdades sociais – não tem mais direito algum não pode ser tributado por algo que só por ficção ainda é de seu domínio.

9. Ofende o Princípio da Razoabilidade, o Princípio da Boa-Fé Objetiva e o bom senso que o próprio Estado, omissivo na salvaguarda de direito dos cidadãos, venha a utilizar a aparência desse mesmo direito, ou o resquício que dele restou, para cobrar tributos que pressupõem a sua incolumidade e existência nos planos jurídico (formal) e fático (material).

10. Irrelevante que a cobrança do tributo e a omissão estatal se encaixem em esferas diferentes da Administração Pública. União, Estados e Municípios, não obstante o perfil e personalidade próprios que lhes conferiu a Constituição de 1988, são parte de um todo maior, que é o Estado brasileiro. Ao final das contas, é este que responde pela garantia dos direitos individuais e sociais, bem como pela razoabilidade da conduta dos vários entes públicos em que se divide e organiza, aí se incluindo a autoridade tributária.

11. Na peculiar situação dos autos, considerando a privação antecipada da posse e o esvaziamento dos elementos da propriedade sem o devido processo de Desapropriação, é inexigível o ITR ante o desaparecimento da base material do fato gerador e a violação dos Princípios da Razoabilidade e da Boa-Fé Objetiva.

12. Recurso Especial parcialmente provido somente para reconhecer a aplicação da prescrição quinquenal.

(REsp 963.499/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/03/2009, DJe 14/12/2009) (g.n.)

Diante do exposto, opino pela aprovação do respeitável Projeto de Lei nº 5.947, de 2013, na forma do Substitutivo ora apresentado.

Sala de Comissões, em 11 de dezembro de 2013.

Dep. BERNARDO SANTANA DE VASCONCELLOS
RELATOR

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROJETO DE LEI Nº 5.947, DE 2013

Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para dispor sobre a não incidência e isenção do Imposto Territorial Rural nos casos em que especifica.

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Art. 1º Esta Lei acrescenta dispositivos na Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências, para estabelecer:

I – a não incidência do ITR sobre o imóvel rural invadido por terceiros, em decorrência de conflitos agrários, sem o devido processo de desapropriação ou êxito na reintegração de posse;

II – a isenção do ITR para o imóvel rural que tiver mais de 40% (quarenta por cento) de sua área total comprometida para fins de proteção, preservação ou conservação ambiental.

Art. 2º A Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, fica acrescida do seguinte art. 1º-A:

“Art. 1º-A – Não incide ITR sobre o imóvel rural invadido por terceiros, em decorrência de conflitos agrários, sem o devido processo de desapropriação ou

êxito na reintegração de posse, pela perda do exercício pleno do direito de propriedade pelo legítimo proprietário ou possuidor.”

Art. 3º O art. 3º da Lei nº 9.393, de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

“Art. 3º.....

III – o imóvel rural que tiver mais de 40% (quarenta por cento) de sua área total comprometida para fins de proteção, preservação ou conservação ambiental, cujo cálculo do percentual se dará por meio do cômputo das seguintes áreas existentes no imóvel:

- a) área de reserva legal;
- b) áreas de preservação permanente;
- c) áreas especialmente protegidas ou declaradas pelo Poder Público como de interesse ambiental, por sua importância biológica ou para fins de conservação da biodiversidade, sujeitas a limitação ou restrição de uso por ato legal ou administrativo;
- d) área sob regime de servidão ambiental;
- e) área coberta por vegetação nativa, primária ou secundária, em estágio médio ou avançado de regeneração.”

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala de Comissões, em 11 de dezembro de 2013.

Dep. BERNARDO SANTANA DE VASCONCELLOS
RELATOR