

DEFINIÇÃO DE PRÉDIO RURAL: AS DIFERENÇAS ENTRE AS TEORIAS DA DESTINAÇÃO E DA LOCALIZAÇÃO

Bruno Borges Antunes Silveira¹

Rodrigo Borges de Barros²

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade abordar a definição e as características do imóvel rural, partindo da análise de duas teorias antagônicas, quais sejam, a teoria da destinação e a teoria da localização. Em um primeiro momento é verificada a evolução histórica do instituto, notadamente em âmbito legislativo. Posteriormente, é observada a proteção constitucional dada ao imóvel rural, a exemplo da vedação à penhora da pequena propriedade rural, linhas gerais sobre desapropriação de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social e a usucapião de imóvel rural. Em seguida, narra-se acerca do Estatuto da Terra e a teoria adotada por ele – teoria da destinação. Em contrapartida, é trazida a definição de imóvel rural pelo Código Tributário Nacional, que adota a teoria da localização. Exposto o embate, verifica-se o que adota a doutrina e, sobremaneira, os Tribunais Superiores, a fim de que o imóvel rural possa ser definido com segurança.

Palavras-chave: Imóvel rural. Definição. Destinação. Localização. Direito Agrário.

RURAL PROPERTY DEFINITION: THE DIFFERENCES BETWEEN THE PURPOSE AND LOCATION THEORIES

ABSTRACT

This paper's objective is to approach to the definition and characteristics of rural property, based on the analysis of two antagonistic theories, namely, the purpose and the location theory. At first, the institute's historical evolution is verified, notably in the legislative sphere. Subsequently, the rural property's constitutional protection is observed, such as the small rural property's attachment ban, the outline of the rural property that doesn't fulfill its social duty, as well as the rural property's adverse possession. Afterward, it reports about the Land Statute and its adopted theory – the purpose theory. In contrast, the rural property definition is brought by the National Tax Code, which adopts the location theory. Presented this conflict, the doctrine position is verified, and, above all, the Superior Courts position, in order to securely define rural property.

Keywords: Rural Property. Definition. Purpose. Location. Rural Law.

¹Acadêmico da 10ª etapa do curso de Direito da Universidade de Uberaba. bruno.b.a.silveira@gmail.com

²Professor de direito ambiental, agrário e urbanístico da Universidade de Uberaba, orientador. rodrigo@barrosenogueira.adv.br

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país extremamente agrícola, uma vez que quando se leva em consideração a economia do país, o setor agrícola alcança um enorme destaque, conforme dados apresentados pela Secretaria de Relações Internacionais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento³. Dessa forma, o estudo acerca do direito agrário é de grande valia, pois possui bastante relevância no contexto social, econômico e jurídico do país.

O Direito Agrário é aquele que regula as relações oriundas das atividades agrárias – que por sua vez, são aquelas relacionadas ao campo e agricultura – versando assim, sobre o relacionamento entre o homem e a terra. Ainda, importante lembrar que se trata de um ramo do Direito que está atrelado aos outros ramos, como o tributário, tendo em vista a tributação específica sobre a atividade agrária. Dito isso, diversos aspectos são abordados no direito agrário, e entre eles, vislumbra-se a análise do imóvel rural, também denominado de prédio rústico.

Com relação à classificação de um imóvel como rural, vislumbra-se divergências entre o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) e o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66). De um lado, de acordo com o artigo 4º, inciso I do Estatuto da Terra, o prédio rústico seria aquele imóvel destinado ao fim agrário, não sendo relevante sua localização, ou seja, mesmo que a propriedade se encontre em perímetro urbano, caso sua destinação seja para as atividades agrárias, o imóvel será considerado rural, para a norma agrária.

De outro lado, o Código Tributário Nacional, em seu artigo 29, entende como prédio rural aquele imóvel localizado fora da área urbana. Dessa forma, visualiza-se que o Estatuto da Terra utiliza o critério da finalidade, enquanto o Código Tributário Nacional utiliza o critério da localização. Ainda, pende mais uma divergência acerca da conceituação do prédio rural, pois o texto constitucional não o define.

No que diz respeito à discrepância no texto legal entre o Estatuto da Terra e o Código Tributário Nacional, cabe a doutrina e a jurisprudência pacificar a matéria, e fixar uma posição adotando o critério da destinação ou finalidade, considerando aquele que seja mais adequado, bem como observando as regras de integração das normas jurídicas.

Isto posto, o presente artigo tem por finalidade abordar a definição ampla de prédio rural, narrando a prevalência trazida pelo Estatuto da Terra, bem como estudo acerca do

³ <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/relacoes-internacionais>

Código Tributário Nacional, desenvolvendo, portanto, um trabalho acerca das consequências desses impasses legais, para fins agrários e tributários.

Dessa forma, embora esteja consolidada a noção de uma definição pautada na destinação econômica do imóvel rural, a discrepância entre os textos legais traz consequências para fins fiscais e agrários, tornando assim, o tema relevante para pesquisas acadêmicas e para a sociedade.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O Estatuto da Terra, datado de 1964, antecipa-se desde já, tem como o critério da destinação como elemento de diferenciação entre imóvel rústico e urbano. Por sua vez, o Código Tributário Nacional, datado de 1966, já adota critério diferente do acima citado, discorrendo que a propriedade rural seria aquela localizada fora da zona urbana do Município.

Nota-se, portanto, que o Código Tributário Nacional adota o critério da localização a fim de fixar a distinção entre imóvel rural (rústico) e urbano. Entretanto, poucos dias após a vigência do CTN, foi baixado o Decreto nº 59.428 recuperando o critério anteriormente utilizado pelo Estatuto da Terra, qual seja, a destinação.

Sendo assim, o Decreto considerou rural o prédio rústico de área contínua, localizado em perímetro urbano ou rural dos Municípios que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, através de planos públicos ou particulares de valorização. Assim, pouco importava a localidade do imóvel.

Mais a frente, em 1972 a Lei nº 5.868, pretendendo colocar fim a essa discussão, afirmou que para fins de incidência do Imposto Territorial Rural a que se refere o Código Tributário Nacional considera-se imóvel rural aquele que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 (um) hectare.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, entendendo que o Código Tributário Nacional é lei complementar, não podendo, portanto, ser alterada por Lei Ordinária, declarou a inconstitucionalidade dessa norma, em acórdão proferido no RE nº 93.850-MG. Em seguida, a Resolução nº 313 do Senado Federal suspendeu a aplicação da Lei 5.868/72 quanto a essa matéria. Logo, a discussão retornou.

Por fim, em fevereiro de 1993, a Lei nº 8.629 que regulamenta dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, define o imóvel rural como o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial.

Desse modo, face às diferentes definições legais, seja em âmbito agrário ou tributário, se mostra pertinente demonstrar qual o entendimento mais firme acerca do que seria considerado o imóvel rural, notadamente o posicionamento dos Tribunais Superiores quanto a essa questão.

3 O TRATAMENTO DADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 traz em seu escopo diversos dispositivos que versam sobre a propriedade rural, contudo, em nenhum deles, revela a sua definição, uma vez que não é função de uma Carta Política conceituar institutos, deixando essa tarefa para o legislador ordinário.

Ressalta-se que a Carta Magna disciplina diversas matérias que possuem estrita ligação com os imóveis rústicos. A título de exemplificação, cumpre lembrar que a norma maior trata da competência da União para instituir o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, dá margens à desapropriação de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, versa sobre aquisição de imóvel rural por estrangeiro, bem como fala sobre a usucapião de imóvel rural.

A Constituição, inclusive com prestígio de direito fundamental, aduz no artigo 5º, inciso XXVI, que “a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento”.

Nota-se, portanto, que existe uma preocupação específica com a propriedade rural. Entretanto, a definição do que é imóvel rural foi tarefa deixada para o legislador ordinário. Dessa forma, cumpre compulsar a legislação ordinária acerca do assunto objeto do presente trabalho para discorrer acerca da definição do imóvel rural.

4 O ESTATUTO DA TERRA

O Estatuto da Terra, Lei 4.504/1964, regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. Sendo assim, coube a essa norma trazer a definição de imóvel rural, o que fez em seu art. 4º, I, veja-se:

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

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

Pode-se extrair dessa definição que, independentemente da localização, o que realmente importa para se configurar como imóvel rural é a destinação, podendo ser de exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial. Desse modo, mesmo que localizada dentro de um centro urbano, uma propriedade com as destinações acima citadas é considerada propriedade rural para fins do Estatuto da Terra.

“Adotou a Lei 4.504 a corrente que pugna pela característica da destinação do imóvel rural ou prédio rústico” (OPITZ; OPITZ, 2016). Ademais,

[...] estando localizado em área urbana ou rural e constituído por uma ou mais áreas identificadas por meio de suas respectivas matrículas imobiliárias — inclusive nos casos de posse com ou sem título —, o imóvel rural a que se refere o direito agrário caracteriza-se, essencialmente, pela formação de uma unidade de exploração econômica, quer seja representada por uma única propriedade imobiliária, quer seja pelo grupamento dessas propriedades (§ 3º, do art. 46, da Lei 4.504, de 30/11/1964). (ARRUDA, 2011, p.1)

Destaca-se que o Estatuto da Terra não se importa se o proprietário faz das terras sua morada ou não, não influenciando em nada para a caracterização do imóvel onde o proprietário resida. O prédio rural não perde sua essência se também serve de moradia ou habitação por seu proprietário e sua família. Conforme explica Opitz e Opitz (2016),

[...] Não é a situação do imóvel que qualifica o prédio em rústico ou urbano, mas a finalidade natural que decorre do seu aproveitamento; portanto prédio urbano é toda a edificação para moradia de seu proprietário; e prédio rústico, todo aquele edifício construído e destinado para as coisas rústicas, tais como todas as propriedades rurais com suas benfeitorias, e todos os edifícios destinados para recolhimento de gados, reclusão de feras e depósito de

frutos, ou sejam construídos nas cidades e vilas, ou no campo. (MOURA *apud* OPITZ; OPITZ, 2016)

Desse modo, independentemente da localização do imóvel, mesmo que esteja em centro urbano, para o Estatuto da Terra, configura-se imóvel rural ou rústico aquele que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, podendo o proprietário fazer morada com sua família neste imóvel ou não.

5 O TRATAMENTO DADO PELO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

Em contrapartida, o Código Tributário Nacional, ao discorrer sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural versa de forma diferente do acima delineado. Conforme seu art. 29, “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, localização fora da zona urbana do Município”.

“Para efeitos fiscais, no entanto, entendeu o Código Tributário Nacional (CTN – Lei n. 5.172, de 25-10-1966) adotar a teoria da localização, divorciando-se do ET, que adota a teoria da destinação” (OPITZ; OPITZ, 2016). Percebe-se que, apesar de promulgadas em datas bem próximas, o Estatuto da Terra e o Código Tributário Nacional se valem de teorias diferentes para definir o prédio rural.

Para Caliendo e Carvalho (2018),

[...] a definição de imóveis rurais é realizada por três critérios: legal, material ou de benefício e pela destinação. É considerado, inicialmente, como uma área rural aquela que conste na lei municipal de ordenamento do solo urbano como sendo um imóvel localizado em zona rural. No entanto, esse critério não é suficiente por si só, sendo necessário se caracterizar a presença de melhoramentos urbanos que descaracterizam a área como sendo rural. Estes dois critérios são derivados de uma interpretação a *contrario sensu* do art. 32, do §§ 1º e 2º, do CTN que determina que se considera área rural aquela que se localiza fora de zona urbana.

Assim sendo, é considerado propriedade rural, para o CTN, aquele imóvel que não está dentro da zona urbana, independente da sua destinação, desde que haja melhoramentos urbanos na região. Nesse sentido, um imóvel totalmente destinado à exploração extrativa

agrícola, mas localizado dentro da zona urbana, não é considerado propriedade rural para fins do Código Tributário Nacional.

A contradição com o Estatuto da Terra é evidente, a norma tributária utiliza como base tão somente o critério localização, observando ainda que haja melhoramentos urbanísticos na região, conforme doutrina supramencionada, de outro lado a norma agrária tem por subsídio o critério destinação

6 O POSICIONAMENTO DOMINANTE

Restou demonstrado que, de acordo com o artigo 4º, inciso I do Estatuto da Terra (Lei 4.504/94), o imóvel rural se refere ao “prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização, que se destine à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial [...]”. Por sua vez, o Código Tributário Nacional, em seu artigo 29 entende que o imposto territorial rural incide sobre as propriedades rurais localizadas fora do perímetro urbano, isto é, entende como imóvel rural aquele que está localizado em zona rural.

Dessa forma, percebe-se que o Estatuto da Terra adota o critério da destinação (ou finalidade) para conceituar o imóvel rural, enquanto o Código Tributário Nacional adota o critério da localidade, havendo uma clara antinomia entre essas normas jurídicas. A diferença de tratamento do mesmo instituto pelas normas de forma contrária é latente, cabendo, portanto, a doutrina e jurisprudência firmar um entendimento pacífico.

Destaca-se, ainda, que o direito agrário se relaciona com outros campos do direito, como o ambiental, civil, trabalhista e tributário. Por esta razão, esta divergência entre os textos legais do Estatuto da Terra e do Código Tributário Nacional é relevante, afinal, os campos do direito se relacionam. Quanto a essa divergência legal, a posição majoritária é que o critério da finalidade prepondera sobre o critério da localidade.

“Em conformidade com a melhor doutrina e jurisprudência dominante, é a destinação o critério diferenciador entre os prédios rústicos e urbanos. Não importa o critério da autoridade municipal para a arrecadação dos tributos” (OPITZ; OPITZ, 2016). Além disso, cumpre destacar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (2009), que em sede de julgamento de recursos repetitivos entendeu que, mesmo para fins fiscais, prevalece a teoria da destinação.

TRIBUTÁRIO. IMÓVEL NA ÁREA URBANA. DESTINAÇÃO RURAL. IPTU. NÃO-INCIDÊNCIA. ART. 15 DO DL 57/1966. RECURSO REPETITIVO. ART. 543-C DO CPC. 1. Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966). 2. Recurso Especial provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ. (STJ – REsp: 1112646, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 26/08/2009. Data de Publicação: 28/08/2009).

O Supremo Tribunal Federal (2017), também entendeu que prevalece a teoria da destinação, mesmo para fins fiscais.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. AÇÃO ORDINÁRIA. IPTU. FATO GERADOR. COMPETÊNCIA. ARTIGO 109 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FIXAÇÃO DO TRIBUTO INCIDENTE (ITR OU IPTU). CAUSA DE PEDIR ESTRITAMENTE CIRCUNSCRITA À EXIGIBILIDADE DO IPTU. DESTINAÇÃO DADA AO IMÓVEL. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE EM SEDE EXTRAORDINÁRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. MAJORAÇÃO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. ARTIGO 85, § 11, DO CPC/2015. AGRAVO DESPROVIDO. (STF – ARE: 1050279, Relator: Ministro Luiz Fux, Data de Julgamento: 31/05/2017. Data de Publicação: 05/06/2017).

De acordo com Queiroz (2015, p.2), é comum verificar imóveis rurais em perímetros urbanos, devido à expansão urbana, desse modo, para o autor, os imóveis antes se encontravam em áreas rurais, mas com a expansão do perímetro urbano, os imóveis passaram a estar localizados em cidades, mantendo sua natureza agrária. Assim sendo, o critério da finalidade pode encontrar respaldo nesta questão, o que justifica a relevância de estudar o tema.

Desse modo, tem-se que o posicionamento dominante é de que a teoria da destinação ou finalidade deve ser aplicada no que tange a definição de imóvel rural, independentemente de quais sejam os fins. Assim, mesmo que para a arrecadação de impostos é rural a área destinada à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, mesmo que localizada dentro do perímetro urbano.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, o imóvel rural recebe atenção especial do ordenamento jurídico brasileiro, tanto que recebe algumas proteções constitucionais. Como visto nessa Carta Política é trazida a competência da União para instituir o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, dá margens à desapropriação de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, versa sobre aquisição de imóvel rural por estrangeiro, bem como fala sobre a usucapião de imóvel rural.

A proteção é tão grande que a Constituição Federal chega a vedar a penhora da pequena propriedade rural, observados alguns requisitos. Salienta-se que quando se fala em Direito Agrário, é muito importante discorrer acerca do Estatuto da Terra, sendo que essa norma traz a definição de imóvel rural como sendo aquele destinado à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial.

De outro lado, o Código Tributário Nacional, ao versar sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, dispõe que se considera rural a propriedade localizada fora da zona urbana do Município. Logo, a contradição entre essas normas é patente, ora se adota a teoria da destinação, ora se adota a teoria da localidade.

Como visto, a literatura dominante adota a teoria da destinação para fixar o imóvel rural. Além disso, o Superior Tribunal de Justiça, responsável pela interpretação das leis federais também adota esse posicionamento, assim como o Supremo Tribunal Federal. Importante ressaltar que essa discussão chegou a ser analisada sob o rito dos recursos repetitivos, portanto sua decisão deve ser difundida.

Logo, conclui-se que, mesmo o Código Tributário Nacional adotando a teoria da localização, tendo por base a melhor doutrina e jurisprudência, em observância ao Estatuto da Terra, inclusive para fins fiscais, imóvel rural é aquele destinado à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, independentemente de sua localização.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Rivaldo Machado de. **Conceitos de imóvel rural: aplicação na certificação do Incra expedida no memorial descritivo georreferenciado**. Disponível em: <<http://www.anoregro.org.br/artigos/5c2bc9290a.pdf>>. Acesso em: 10.mai.2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10.mai.2019.

_____. Decreto nº 59.428 de 27 de outubro de 1966. Regulamenta os Capítulos I e II do Título II, o Capítulo II do Título III, e os arts. 81 - 82 – 83 – 91 – 109 – 111 - 114 – 115 e 126 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o art. 22 do Decreto-lei nº 22.239, de 19 de dezembro de 1932, e os arts. 9 - 10 - 11 – 12 - 22 e 23 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59428.htm>. Acesso em: 10.mai.2019.

_____. Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 10.mai.2019.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm>. Acesso em: 10.mai.2019.

_____. 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 VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 10.mai.2019.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/relacoes-internacionais>>. Acesso em 10.mai.2019

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1112646. Tributário. Imóvel na área urbana. Destinação Rural. Recorrente: Mario Yokoya. Recorrido: Município de São Bernardo do Campo. Relator: Ministro Herman Benjamin. São Paulo, SP, 26 de agosto de 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário Com Agravo nº 1050279. Tributário. Ação Ordinária. IPTU. Fato Gerador. Destinação dada ao imóvel. Recorrente: Município de Aracaju. Recorrido: Espólio de Nelson Vieira de Araujo. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 31 de maio de 2017.

CALIENDO, Paulo; CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2018.

GOMES, Sérgio Alves. **Caráter, importância e finalidade do direito agrário**. Semina: Ciências Sociais e Humanas. V.9, n.1, 1988, pp. 51-57. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/8919/7873>>. Acesso em: 10.mai.2019.

OPITZ, Silvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso Completo de Direito Agrário**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

QUEIROZ, Pablo Meira. **Restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros**. Lexis 360. Disponível em: <<https://www.lexisnexis.com.br/lexis360/doc/2515388/restricoes-a-aquisicao-de-imoveis-rurais-por-estrangeiro/>>. Acesso em 11.mai.2019.