

IMÓVEL URBANO E RURAL: CARACTERIZAÇÃO

TOSHIO MUKAI
Doutor e Mestre pela U.S.P.

1. Na doutrina ainda não se assentou claramente uma orientação segura para a caracterização do que seja imóvel urbano ou rural. Admite-se que possa haver um critério para a caracterização mencionada, exclusivamente para fins urbanísticos, e outro, para fins tributários.

Nesse sentido veja-se a lição de Hely Lopes Meirelles: "A delimitação da zona urbana deve ser feita por lei municipal, tanto para fins urbanísticos, como para efeitos tributários. No primeiro caso, a competência é privativa e irretirável do Município, cabendo à lei urbanística estabelecer os requisitos que darão à área condição de urbana ou urbanizável, e, atendidos esses requisitos, a lei especial delimitará o perímetro urbano, as áreas de expansão urbana e os núcleos em urbanização. No segundo caso (efeitos tributários), a lei definidora da zona urbana deverá atender os requisitos do C.T.N. (art. 32, §§ 1º e 2º), estabelecidos para fins meramente fiscais ("Direito Municipal Brasileiro", RT. p. 619/20).

Assim, para fins urbanísticos, a norma a ser cogitada é a da Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e que assim está redigida: "Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana, assim definidos por lei-municipal. (art. 3º).

Já para fins tributários a norma a prevalecer é a do art. 32, § 1º, do C.T.N. que assim dispõe: "Para efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I — meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II — abastecimento de água;
- III — sistema de esgotos sanitários;
- IV — rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V — escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3(três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º — A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior".

Verifica-se, assim, que a legislação tributária exige como critério para a caracterização do imóvel urbano, o da localização. Da mesma forma o faz quanto à caracterização do imóvel rural (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, **localizado fora da zona urbana do Município**”).

Ocorre que, ainda para fins tributários, o Decreto-lei n.º 57, de 18.11.66 alterou os arts. 29 e 32 do C.T.N. incluindo as chacaras ou sítios de recreio, em zona rural, na competência tributária do Município (art. 14) e excluiu destas as glebas situadas na zona urbana, desde que “comprovadamente” utilizadas em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, sujeitando-se ao imposto territorial rural (art. 15). Por sua vez o art. 6.º da Lei n.º 5.868, de 12.12.72 veio dizer o seguinte: “Para fins de incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, a que se refere o artigo 29 da Lei N.º 5.172, de 25.10.66, 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”.

“Parágrafo Único — Os imóveis que não se enquadrarem no disposto neste artigo, independentemente de sua localização, estão sujeitos ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, a que se refere o art. 32, da Lei n.º 5.172, de 25.10.66”.

Verifica-se que esta última legislação tomou como critério, para a caracterização do imóvel rural, não o da localização, mas sim o da destinação do imóvel.

Já para fins urbanísticos, observe-se que o art. 3.º da Lei 6.766/79 não admite loteamentos para fins urbanos na zona rural, e, dessa forma, embora não revogado (porque uma Lei Complementar - C.T.N., não pode ser revogada por lei ordinária), o § 2.º do art. 32 do C.T.N. ficou sem eficácia, uma vez que, “os loteamentos aprovados, destinados à habitação, indústria ou comércio” ali referidos não mais podem existir fora da zona urbana ou de expansão urbana, como permite aquela disposição.

2. Esse panorama quanto ao imóvel rural ou urbano, para fins de tributação, onde havia uma conjugação de dois critérios (na legislação), o da localização e o da destinação do imóvel, veio recentemente de ser alterado, tendo em vista o reconhecimento, pelo Pleno do S.T.F., da inconstitucionalidade do art. 6.º da Lei n.º 5.868, de 12.12.72.

É a seguinte a Ementa do acórdão que declarou a referida inconstitucionalidade:

“Imposto Predial. Critério para a caracterização do imóvel como rural ou como urbano”.

— A fixação desse critério, para fins tributários, é princípio geral de direito tributário, e, portanto, só pode ser estabelecido por lei complementar.

— O C.T.N., segundo a jurisprudência do S.T.F., é lei complementar.

— Inconstitucionalidade do art. 6.º, e seu parágrafo único da Lei Federal 5.868, de 12 de dezembro de 1972, uma vez que, não sendo lei complementar, não poderia ter estabelecido critérios, para fins tributários, de caracterização de imóvel como rural ou urbano diverso do fixado nos artigos 29 e 32 do C.T.N.

Recurso extraordinário conhecido e provido, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 6.º e seu parágrafo único da Lei Federal 5.868, de 12 de dezembro de 1972 (R.E. n.º 93.850-8-MG-Pleno-D.J.U. - 27.08.82 - Rel. Min. Moreira Alves)”.

Dessa forma, a nosso ver, e seguindo a mesma razão de decidir do S.T.F., pode-se entender como sendo inconstitucional o art. 15 do Decreto-lei n.º 57/66, que, como vimos, excluía determinados sítios ou chacaras de recreio, mesmo que situados na zona urbana, da tributação pelo I.P.T.U.; quanto ao art. 14, que previa a tributação pelo Município de outras chacaras ou sítios de recreio (de lazer), situados em zona rural, perdeu qualquer sentido jurídico, porque, de acordo com o art. 3.º da Lei n.º 6.766/79, não pode mais haver loteamentos para fins urbanos fora da zona urbana ou de expansão urbana (e aqueles imóveis são para fins urbanos); além disso, se não se tratarem de imóveis oriundos de loteamentos ou desmembramentos, o art. 14 é inconstitucional, porque um decreto-lei não pode alterar o critério da localização disposto pelo C.T.N. (lei complementar) para a caracterização do imóvel urbano ou rural.

3. De tudo se conclui que não pode mais haver imóvel urbano na zona rural e vice-versa para fins tributários, embora o possa para fins urbanísticos (ou para fins de parcelamento do solo, especificamente).

Dessa forma, para fins tributários, é imóvel urbano somente aquele que estiver abrangido pela lei municipal delimitadora do perímetro urbano, segundo os critérios previstos no art. 32, § 1.º do C.T.N. (o § 2.º perdeu, em face do art. 3.º da Lei n.º 6.766/79, toda eficácia jurídica); conseqüentemente é imóvel rural, todo aquele que se enquadrar nas condições previstas no art. 29 do C.T.N.

A caracterização do imóvel rural ou urbano para fins tributários, portanto, obedece, diante do direito positivo brasileiro, a um único critério: o da localização.

4. Diante dessa conclusão, no entanto, restaria uma indagação de alta importância prática.

Segundo o art. 53 da Lei n.º 6.766/79, toda alteração de uso rural para urbano depende de aprovação pelo Município, e audiência do INCRA e da autoridade me-

tropolitana, quando for o caso. Ocorrendo uma determinada alteração de uso nos moldes prescritos, o imóvel passa a ser tributado pelo Município? Ou continuará a ser tributado pelo I.T.R.?

Essa questão não pode ser respondida genericamente. Dependerá tudo da localização do imóvel cujo uso foi alterado.

Como se pode inferir, a norma mencionada (art. 53 da Lei 6.766/79) tem caráter eminentemente urbanístico. Ali se trata de alteração (ou transformação de imóvel) de uso, de rural para urbano, sem ser para fins tributários.

Nessa hipótese continua a prevalecer o critério de caracterização do imóvel rural acolhido pela legislação agrária brasileira, que é o da destinação do imóvel. Assim, se o uso, no caso, foi alterado, passando a ser urbano, para fins urbanísticos (e mesmo rurais) o imóvel não é mais, evidentemente, rural, independentemente de sua localização.

Contudo, para fins tributários, o imóvel cogitado poderá continuar a ser tributado pelo I.T.R. se estiver localizado fora da zona urbana do Município (art. 29 do C.T.N.); ou passará a ser tributado pelo I.P.T.U., se estiver localizado dentro do perímetro urbano.

Essa dicotomia de situação pode ocorrer, porque, como vimos, o direito positivo brasileiro exige como critério para caracterização do imóvel rural ou urbano, o da localização (para fins tributários), enquanto exige, ao contrário, como critério para fins de uso (rural ou urbano) o da destinação do imóvel: