

As Causas Jurídicas E O (In) Efeito Contábil Da Imunidade Do Itbi Aos Imóveis Desapropriados Para Fins De Reforma Agrária

Bruno José Ricci Boaventura*

Sumário: I.Intróito; II.Do uso da propriedade como Interesse Social; III.Da Desapropriação para fins de reforma agrária; IV.A Aquisição Originária pela Desapropriação como causa da Imunidade Tributária; V.Do modelo advindo do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural; VI.Da desnecessidade de preenchimento dos Requisitos da LRF.; VII.Apontamentos conclusivos.

Resumo: O Estudo visa descrever as razões jurídicas da imunidade do ITBI aos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, passando pela conceituação da fundação social da propriedade privada, e desembocando na problemática contábil-orçamentária desta questão.

Palavras-chaves: Imposto de transmissão de bens imóveis – ITBI; reforma agrária; função social da propriedade privada; imunidade;

I. INTRÓITO

A importância da reforma agrária como causa de uma política de Estado visando não tão somente uma melhor distribuição individual de riqueza, mas também o impulsionamento do desenvolvimento do país como um todo. A possibilidade de trabalho rural autônomo, e ainda com todos os acréscimos dos reflexos das relações humanas envolvidas pela minimização do processo produtivo deveria serem entendidos como efeito positivo desta política pública.

Esta minimização da economia envolta no processo produtivo da terra acarreta numa maior fluência da própria riqueza gerada, pela restrição à abrangência local do processo comercial envolvido na preparação da terra e sucessiva venda da safra colhida.

A reforma agrária não é tão somente um ideal socialista, mas sim uma exigência própria de modernização do sistema capitalista brasileiro, atravancada por ruralistas, que estão a fazer da terra o seu oligopólio, com a ajuda das reais crises do campo geradas pelo câmbio flutuante, e a deficiência do sistema de vigilância sanitária animal.

O relatório nacional sobre a situação dos direitos humanos e a reforma agrária no Brasil, creio eu um pouco desatualizado, já trazia dados que impressionavam sobre a alta proporção da concentração da terra no país .

Uma leitura da imunidade tributária do ITBI aos imóveis desapropriados, até certo ponto um pouco ideológico para alguns acadêmicos, mas fugazmente prático e correto para tantos outros que acreditam no conceito de ideologia trazido por BOBBIO , e inserido na interpretação-aplicação do sistema tributário nacional, com maestria, por MARÇAL JUSTEN FILHO, como tomada de posição política de defesa do cidadão em face do Estado .

II. DO USO DA PROPRIEDADE COMO INTERESSE SOCIAL

A propriedade rural necessariamente deve atender a função social, determinação esta emanada pelo inciso XXXIII do artigo 5º, e artigo 170, ambos da Constituição Federal .

O limite da fruição dos direitos de livre dispor, usar e gozar da propriedade é também determinado pelo o artigo 1.228 do Código Civil . Tais dispositivos caracterizam a perda do caráter absoluto da propriedade inserido no plano constitucional e civilista, bem referendada por EDILSON PEREIRA NOBRE JÚNIOR , citando GUSTAV RADBRUCH, e como já bem consagrou o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .

A compreensão do interesse social da reforma agrária como mandamento constitucional intertemporal, conforme MARCOS PRADO DE ALBUQUERQUE, nos elucidam preliminarmente o pano de fundo do interesse social envolvido para melhor compreensão da visão da imunidade tributária neste texto a ser tratada .

Vale ainda ressaltar de que o Brasil como signatário do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tem com a comunidade internacional a obrigação de adotar com programas concretos a melhora dos métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais .

A limitação da propriedade privada é exemplo prático do desenvolvimento do conceito do interesse público no direito brasileiro, esculpido na Carta Magna de 1.988. A supremacia do interesse público sobre o interesse privado é representada pela necessidade de atendimento ao múnus público da propriedade: o de ser efetivamente produtiva, uma das normas representativa de uma ordem jurídica verdadeiramente democrática, conforme bem disciplina ALICE GONZÁLES BORGES .

O uso da propriedade ganhou status de interesse social constitucional, assim a delimitação da importância da terra passa de quem é proprietário para como o proprietário a utiliza:

produtivamente ou não. Esta transmutação conceitual é bem trazida por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, comentando o inciso III do artigo 160 da Constituição de 1.967, dizendo que o proprietário ganhou assim a definição de um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora pertençam a um só .

O proprietário deve fazer a terra cumprir a função social, isto é o interesse da sociedade que lhe permite possui - lá. É condição imprescindível para realização da desapropriação para fins de reforma agrária, descrita no próprio parágrafo do artigo 2º da Lei Complementar n.º 76/93 , a declaração do interesse social, pois a terra não cumprindo a sua função social de ser produtiva acarreta a passagem titularidade do domínio pelo individuo que não soube lhe bem utilizar para a coletividade que dará melhor proveito.

A ocorrência de interesse social é vislumbrada, com base nos ensinamentos de SEABRA FAGUNDES, quando envolve alguma matéria diretamente ligada as camadas mais pobres da população, a massa do povo em geral, concernentes à melhoria de vida, eqüitativa distribuição da riqueza ou atenuação das desigualdades na sociedade .

A própria lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, no artigo 2º estabelece que a desapropriação para fins de reforma agrária visa finalisticamente o atendimento ao social direito de todos aqueles que não possuem terra, mas detentores de vontade de produção, terem a propriedade para que seja feito o interesse público da propriedade, ou seja, ser produtiva .

A função social da propriedade rural é concretizada quando se aventa, concomitantemente: o aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (artigo 186 da Constituição Federal).

Este desenvolvimento teleológico da propriedade é bem resumido nas palavras do MINISTRO EROS ROBERTO GRAU, quando recebia a medalha Teixeira de Freitas:

"Ontem, os códigos; hoje, as Constituições. A revanche da Grécia sobre Roma, tal como se deu, em outro plano, na evolução do direito de propriedade, antes justificado pela origem, agora legitimado pelos fins: a propriedade que não cumpre sua função social não merece proteção jurídica qualquer" .

III. DA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

A Lei n.º 4.504/64, o chamado Estatuto da Terra, positivamente denomina a reforma agrária como o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (parágrafo 1º do artigo 1º).

No artigo 16 temos o conceito legal dos fins da reforma agrária: visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

A desapropriação para fins de reforma agrária é a própria representação da evolução do pensamento ocidental da propriedade, a conjectura dos ideários da Revolução Francesa chegando a um novo patamar, desembocando na teoria da necessária intervenção do Estado na propriedade, dita assim os ensinamentos de JOÃO BATISTA GOMES MOREIRA .

A liberdade de possuir bens, principalmente terra, em face do monopólio Estatal e/ou Sacerdotal estabelecido pela teoria do domínio eminente do soberano do absolutismo, mixigena com a igualdade de todos a possuírem, a sociedade se transforma, o axioma da solidariedade da terra é a necessidade a ser concretizada.

A modernidade re-descobre a solidariedade ante a antinomia aparente entre os princípios da liberdade do possuir e o da igualdade de todos possuírem. É a própria dialética reflexiva, que não simplesmente extingue um dos preceitos ou teses e sim faz renascer um novo, atualizado e equilibrado conceito: a terra é um bem comum, quem não aproveita sustentavelmente o direito de explorar sucumbirá àqueles que farão cumprir o seu fim de funcionalidade do desenvolvimento da sociedade como um todo.

A historicidade da desapropriação na sistematicidade jurídica brasileira é muito bem elucidada por MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO .

Contemporaneamente, a doutrina vem formulando o conceito de que a desapropriação seria um direito do Estado que se traduz em procedimento regido pelo Direito Constitucional-Administrativo, visando à imposição de um sacrifício total, por justa causa, de determinado direito patrimonial, particular ou público – respeitada a hierarquia -, tendo como finalidade a aquisição pelo Poder Público ou de quem, delegadamente, cumpra o seu papel, por intermédio de indenização que há de ser prévia e justa, efetuado o pagamento em dinheiro, com as ressalvas constitucionais expressas, conforme sábios posicionamento de JUAREZ FREITAS .

A diferenciação da desapropriação clássica, comum ou ordinária da extraordinária é exatamente a característica desta, como no caso de reforma agrária, da propriedade não estar sendo utilizada em conformidade com o interesse público, porém não há nenhum caráter sancionador, conforme CELSO RIBEIRO BASTOS .

Vale também mencionar que a desapropriabilidade pelos Municípios e Estados já ganhou ares de tese consolidada, algum tempo, conforme bem apontou FLÁVIO SANT'ANNA XAVIER .

IV. A AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA PELA DESAPROPRIAÇÃO COMO CAUSA DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA

A imunidade é a não-indidência qualificada da tributação, é norma que impõe o não agir, sobressai a impossibilidade de existência de tributo sobre o fato, obrigando o Ente federado a abstenção do poder de arrecadar, a vista, como bem lembrado por LUCIANO AMARO, de alguma especificidade pessoal ou material da situação fática imunizada .

A norma constitucional de imunidade é completa em sua generalidade e abstratividade, não abrindo espaços para especificações ou exceções, de mandamento constitucional obrigatório á todas as esferas do Poder Público, como ensina HELY LOPES .

Assim a Constituição Federal conferindo a imunidade tributária, não haveria a exigência de Lei instituindo o já descrito no texto constitucional, a concreção do direito dar-se-á através da chamada da aplicação direta da Constituição, como bem ressalta LUÍS ROBERTO BARROSO .

O parágrafo 5º do artigo 184 da Constituição Federal , e artigo 26 da Lei Nacional n.º 8.629/93 determinam que são imunes de impostos municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, dentre estes, indubitavelmente, está o imposto de transmissão de bens imóveis – ITBI.

A Emenda nº 10/64 já havia estabelecido na sistematicidade jurídica constitucional a imunidade de impostos sobre a transferência imobiliária das propriedades rurais em caso de desapropriação de terras para reforma agrária, conforme JOÃO BOSCO PERES .

Apesar de estar na atual Constituição o termo isenção, é comumente sabido, que as previsões constitucionais de limitação da tributação são classificadas como imunidade, como bem dita HUGO DE BRITO MACHADO .

As operações referidas, indubitavelmente, e principalmente, incluem o registro do imóvel desapropriado, como também, a título de exemplo, o imposto de renda sobre a indenização recebida, concretizada legalmente pelo parágrafo único do artigo 22 da Lei n.º 7.713/88 .

A causa desta imunidade é a própria inexistência de onerosidade da aquisição da terra por parte do assentado. Na aquisição derivada há um ato de transmissão, ou transferência, pelo qual há o repasse oneroso do antigo proprietário para o novo adquirente. Já na aquisição originária não há qualquer ato de transmissão ou transferência da propriedade para o adquirente; este alcança o domínio como se a propriedade nunca tivesse pertencido a alguém e como se fosse a primeira aquisição.

Não há, pois, derivação do domínio. Há adquirente, mas não há transmitente, conforme as sábias palavras de DIÓGENES GASPARINI, que caracteriza a desapropriação como forma de aquisição originária , tendo como efeito a sub-rogação no preços de eventuais credores, como bem dita VICENTE PAULO e MARCELO ALEXANDRINO .

A outra característica que aponta a originalidade da aquisição por desapropriação é irrelevância da própria vontade do proprietário, não há a voluntariedade do alienante e sim do Poder Público, lição trazida por CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO .

Não é o proprietário ou o próprio assentado que deseja a desapropriação para fins de reforma agrária, o primeiro interessado é o Estado como mecanismo organizativo de concreção de reivindicações da coletividade, que já se manifestou neste sentido na Constituição Federal, só a vontade do Estado é idônea a consumir o suporte fático gerador da transferência da propriedade pela desapropriação, como bem leciona JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO .

Assim a causa desta imunidade tributária do ITBI aos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária é que o Estado não poderia tributar um fato que é gerado por sua própria e exclusiva vontade.

Podemos assim colocar também como causas desta imunidade tributária as operações de transferências destes imóveis: a não onerosidade da aquisição originária por desapropriação, conforme inclusive já determinou o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL , e como bem ensina ADELAR JOSÉ DRESCHER ; e também o fim de não onerar o procedimento expropriatório, ou seja, não dificultar a realização da reforma agrária, conforme apontou o MINISTRO MAURÍCIO CÔRREA .

Nas palavras de FERNANDO FACURY SCAFF, a lei pode ser necessária para estabelecer critérios a serem atendidos para aquela atividade considerada como apta a gozar do benefício, mas o gozo da imunidade independe de lei concessiva, citando inclusive o caso do parágrafo 5º do artigo 184 , corrobora para tanto os preceitos de HELY LOPES MEIRELLES .

Esta Lei que poderá regulamentar a disposições constitucionais da imunidade do ITBI deverá ter caráter geral e circunscrever a sua aplicabilidade a determina região do território do Município, conforme exigência legal do parágrafo único do artigo 176 do Código Tributário Nacional .

Vale afirmar que a legitimidade de iniciativa de produção legislativa visando esta regulamentação de matéria tributária é do Chefe do Poder Executivo conforme a sistematicidade jurídica vigente, entre várias normas, ficaremos com a citação do artigo 195 da Constituição do Estado de Mato Grosso .

Os Códigos Tributários Municipais trazem que a competência tributária municipal deve obediência às limitações constitucionais . Qual seria então a razão de ainda não conter no CTM'S a respectiva imunidade tributária do ITBI aos assentamentos? Em razão do modelo constitucional anterior, base para as formulações legislativas dos códigos municipais tributários, ainda não previa como competência municipal o ITBI.

V. DO MODELO ADVINDO DO IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL

Não havendo ainda Legislação municipal que regulamente a imunidade do ITBI aos imóveis constantes em assentamentos rurais, pequenas glebas desapropriados para fins de reforma agrária, devemos, desde já, somente para efeito de consulta de modelo, devemos considerar os ditames federais sobre o Impostos sobre Propriedade Territorial Rural – ITR.

O Governo Federal através da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 que dispõe sobre o imposto sobre a propriedade territorial rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária, concede, conforme artigo 3º, isenção aos imóveis rurais compreendido em programa oficial de reforma agrária.

Vale ainda ressaltar que a Instrução Normativa da Secretária da Receita Federal n.º 256, que dispõe sobre normas de tributação relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e dá outras providências, de 11 de dezembro de 2.002, que disciplina a imunidade do ITR às pequenas glebas rurais .

VI. DA DESNECESSIDADE DE PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DA LRF.

O artigo 165 da Constituição Federal no parágrafo 6º determina que a Lei Orçamentária Anual necessariamente demonstrará os efeitos decorrentes de isenções tributárias, e não faz menção as imunidades.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, a complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, no inciso II do artigo 5º, determina que o Poder Executivo deverá demonstrar as medidas de compensação das renúncias de receita. Já no artigo 14 obriga o Gestor Público acrescenta a realização prévia de estimativa de impacto orçamentário-financeiro para concessão de isenção tributária .

Acontece que a imunidade é a própria negação do poder de tributar, assim não o que se falar em renúncia de receita, pois não haveria de todo modo à mínima possibilidade de arrecadação de receita, como bem dita FRANCISCO CARLOS RIBEIRO DE ALMEIDA, assim a imunidade não pode ser considerada benefício tributário para efeito de necessidade da realização dos pré-requisitos obrigatório da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entendimentos hermenêuticos já praticados pelos Tribunais de Contas pátrios corroboram para tal raciocínio .

VII. APONTAMENTOS CONCLUSIVOS

A causa jurídica principal da imunidade do ITBI aos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária é fazer o Estado cumprir plenamente a função social da repartição de riquezas e meios de subsistência, através da desapropriação para fins de reforma agrária, fim do interesse público da coletividade sobre a propriedade privada esculpido

constitucionalmente. A máxima da terra é ser produtiva, o mínimo do proprietário é fazê-la produzir.

Não seria teleologicamente coerente conceder a terra aquele que não tem como comprá-la, e exigir, quase ao mesmo tempo, para a regularização da titulação um imposto bem oneroso como o ITBI. Ao assentado que é concedido o título, resta, primeiro, trabalhar para sobreviver, e depois, começar a arcar com sua parte no bolo tributário.

Contabilmente não há qualquer maior celeuma, a concreção das imunidades tributárias, não passa pelos requisitos mencionados pela LRF sobre os benefícios tributários, pois não é benefício, e sim limitação pronta e acabada do agir arrecadatório legiferante do Estado.

*Profissão e qualificações; advogado militante em Cuiabá em direito público, sócio-gerente da Boaventura Advogados Associados S/C; Assessor Jurídico do Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso – SINTEP/MT; Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Campo Novo do Parecis, e Associações ligadas a radiodifusão comunitária;

Especialista em Direito do Estado, com ênfase em Constitucional, pela Escola Superior de Direito de Mato Grosso.

Autor de diversos estudos como: O fenômeno da antinomia jurídica (<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6707>) ; Que venham os Conselhos Estaduais de Justiça (<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6968>); A desconstrução da operacionalidade do direito (<http://www.juristas.com.br/revista/coluna.jsp?idColuna=1771>); A Reconstrução da Tangibilidade dos atos do poder executivo pelo Estado Democrático de Direito por meio do Controle de Conformidade Constitucional.

(http://www.verbojuridico.net/doutrina/brasil/br_tangibilidade.pdf); Um enfoque jurídico da realidade social do serviço de radiodifusão comunitária no Brasil (www.portalforense.com/docs/radiodifusao_comunitaria_brasil.pdf); A inconstitucionalidade da caracterização legal de revisão salarial como verba indenizatória (http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/22906). A inconstitucionalidade da não contabilização do produto do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF como receita vinculada às Proporções Sociais. (Revista Interesse Público, n.º 39.). Antígona: a mãe da individualização do direito (Revista de Doutrina do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, edição número 17, data 25 de abril de 2.007)
Últimas participações:

Participante do Fórum de Discussão dos Objetivos do Milênio no Grupo da Educação, organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, como representante da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso;

Presidente da Câmara Setorial Temática da Assembléia Legislativa de Mato Grosso para discussão do Conselho Estadual de Justiça.

Disponível em: <

http://www.casajuridica.com.br/?f=conteudo/ver_artigo&cod_artigo=220

>. Acesso em: 09 jul. 2007.