

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2008, primeiro signatário o Senador Expedito Júnior, que *estabelece a possibilidade de instituição de cadastros de imóveis rurais por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; mantém a exigência de regularidade cadastral para fins de alienação de imóvel rural; transfere a competência para instituição e arrecadação do imposto territorial rural para os Estados e o Distrito Federal; e estabelece a possibilidade de legislação estadual ou distrital condicionar a alienação de imóvel rural à apresentação de certidão negativa de débito desse tributo.*

RELATORA: Senadora KÁTIA ABREU

I – RELATÓRIO

Submete-se, nesta oportunidade, ao crivo desta Comissão, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 31, de 2008, de autoria do Senador EXPEDITO JÚNIOR e outros 28 Senhores Senadores, com o objetivo de alterar a Carta Magna, com dupla finalidade: *i*) transferir da União aos Estados e Distrito Federal a competência para a instituição do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); e *ii*) obrigar que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios mantenham cadastros de imóveis rurais.

Seu **art. 1º** acrescenta o inciso XIII ao art. 23 da Constituição Federal, para incluir, entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a manutenção de cadastro de imóveis rurais.

O **art. 2º** da PEC nº 31, de 2008, ao acrescentar o inciso IV ao art. 155 da Constituição Federal, transfere a competência tributária para a instituição do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) da União para os Estados e o Distrito Federal. Já o § 7º, que se pretende acrescentar ao art. 155 da Constituição Federal, no que concerne à alteração da competência tributária dos Estados e Distrito Federal, fixa que o ITR:

i) terá alíquota máxima de um por cento, exceto quando se tratar de latifúndio não utilizado ou que esteja degradando o meio ambiente, quando, então, a alíquota máxima será de oito por cento;

ii) será de vinte centésimos por cento a alíquota máxima para as propriedades de tamanho inferior a quatro módulos rurais que respeite o meio ambiente e seja produtiva;

iii) poderá ter alíquotas progressivas, de acordo com o valor do imóvel, observado o limite de oito por cento;

iv) não incidirá sobre imóveis de tamanho inferior a dois módulos rurais, quando os explore o proprietário que não possua outro imóvel.

Também se pretende o acréscimo do § 8º ao art. 155 da Constituição Federal, por força do art. 2º da proposta de emenda à Constituição em tela, para conferir aos Estados e ao Distrito Federal competência legislativa para, se quiserem, impedir a alienação de imóvel rural que estiver devendo o Imposto sobre a Propriedade Rural.

O art. 3º da proposta preceitua o acréscimo dos arts. 96 e 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a determinar que *(i)* fica mantida a exigência legal de certidão negativa de débito relativa ao período em que o ITR tenha sido de competência da União, salvo na hipótese de decadência ou prescrição; *(ii)* a efetiva implantação de cadastro de imóveis rurais, instituído por lei estadual ou distrital, suspende a eficácia, no âmbito dos respectivos Estados e do Distrito Federal, da legislação federal referente à exigência de regularidade cadastral para fins de alienação de imóvel rural.

O art. 4º preceitua a necessidade de regularidade do imóvel no cadastro rural, a ser instituído pela União, Estados ou Distrito Federal, nos termos do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a permitir a sua alienação.

O art. 5º revoga o inciso VI do *caput* e o § 4º do art. 153 da Constituição Federal. Os dispositivos revogados excluem da competência tributária da União a possibilidade de instituir e disciplinar o ITR.

Por fim, o art. 6º carreia a cláusula de vigência imediata da proposta, estipulando que a alteração constitucional começará a produzir efeitos: *i)* em relação ao art. 2º, a partir de 1º de janeiro do ano seguinte ao da sua publicação; *ii)* em relação ao art. 5º, a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da sua publicação; *iii)* em relação aos demais artigos, a partir da data de sua publicação.

Nesta Comissão foi apresentada uma emenda pelo Senador Expedito Júnior. A emenda objetiva alterar os arts. 2º e 6º da PEC nº 31, de 2008, da seguinte forma:

i) fica acrescentado o inciso IV ao § 7º do art. 155, a que se refere o art. 2º da proposta, para determinar que o ITR *será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei estadual, desde que isso não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal*;

ii) altera o inciso II do art. 158 da Constituição Federal, para determinar que *cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis nele situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 155, § 7º, IV*;

iii) altera o art. 6º da proposta, onde está carreada a cláusula de vigência, para determinar que a alteração constitucional começará a produzir efeitos, *em relação aos arts. 2º e 5º, a partir de 1º de janeiro do ano seguinte ao de sua publicação; e em relação aos demais artigos, a partir da data de sua publicação*.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão o exame das propostas de emenda à Constituição quanto à sua admissibilidade e mérito, a teor do art. 356 do texto regimental. Ademais, nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, é competência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.

Verifica-se, nesse sentido, que esta Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2008, preenche com sobra o requisito do art. 60, I, da Constituição da República, ultrapassando o número mínimo de subscritores, porquanto conta com a assinatura de 29 Senadores. Inexiste, outrossim, registro de que a matéria nela tratada tenha sido rejeitada na presente sessão legislativa, estando apta ao regular trâmite.

Em relação à **juridicidade**, verifica-se que a proposta possui o atributo da *generalidade* e afigura-se dotada de potencial *coercitividade*. No entanto, apresentamos ressalvas a outros elementos que enformam a juridicidade, especialmente quanto ao *meio eleito* para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via emenda constitucional) e quanto à exigência de *inovação* do ordenamento jurídico. Tais reservas serão apresentadas adiante, na análise de cada um dos dispositivos da proposta.

No que concerne à **técnica legislativa**, ignorou-se, em diversos dispositivos, o conteúdo normativo da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, notadamente os respeitantes à necessidade de que cada norma tratará de um único objeto. Realmente, o art. 7º, I e II, da Lei Complementar em comento, é insistente a respeito do dever de que cada lei tratará de objeto único.

Assim, julgamos oportuno rejeitar, quanto ao **mérito**, as inovações trazidas a respeito do cadastramento de imóveis rurais, sugerido pela proposta. Conquanto seja de bom alvitre criar e manter um cadastro nacional e regional de imóveis rurais de todas as naturezas, isso não implica pré-requisito essencial à cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, que detém aspectos bem peculiares.

Ora, afigura-se evidente que não se deve confundir o tema do cadastramento de imóveis rurais com o do ITR.

O Sistema Nacional de Cadastro Rural no Brasil foi criado pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, e compreende o Cadastro de Imóveis Rurais, o Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais, o Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais e o Cadastro de Terras Públicas.

A proposta em apreço pretende dar nova configuração ao cadastro de imóveis rurais do Brasil, buscando alterar, por meio de norma constitucional, a competência e o modo de fazer tal cadastramento.

O atual Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) encontra-se instituído nos termos do § 2º do art. 1º da referida Lei nº 5.868, de 1972, que assim dispõe, *in verbis*:

“Art. 1º.....

.....

§ 2º Fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

”

Trata-se de redação introduzida pela Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que alterou dispositivos da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966; da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972; da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; da Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979 e da Lei nº 9.393, de 1996, e outorgou ao cadastramento rural do Brasil uma nova configuração, com novos parâmetros, modernizando o modo de se cadastrar as terras rurais, além de

introduzir tecnologia de ponta e informatizar graficamente e com banco de dados tal cadastramento.

A multiplicidade de cadastros de terras rurais, nos termos constantes da proposta apresentada, seria um verdadeiro retrocesso. A proposta vai contra postulados básicos de Administração Pública, acarretando custos adicionais e prejudicando a racionalidade administrativa.

A diversidade de bases cadastrais, para os mesmos imóveis, acarreta custos adicionais desnecessários, porque repete tarefas em todas as bases de dados, de todas as esferas da Administração Pública, que são incumbidas de realizar o cadastramento.

Além dos inconvenientes acima apontados, a multiplicidade de cadastros para os mesmos imóveis gera equívocos sem fim e alimenta a insegurança jurídica.

O cadastro multifinalitário, instituído pelo art. 1º da citada Lei nº 5.868, de 1972, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 10.267, de 2001, deve ser mantido, porque mais operacional, mais seguro e confiável.

Por outro lado, é bem verdade que o cadastramento de terras do Brasil, especialmente de terras públicas e de terras rurais, merece ser realizado por órgão autônomo, isento, independente, federal e não pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que não tem o compromisso de resguardar a propriedade privada, mas, antes, é seu dever buscar desconstituir-la, para realizar a sua missão, a sua tarefa precípua, que é a redistribuição.

No que toca ao ITR, é ele tributo de competência da União (art. 153, VI, e § 4º, da CF), regido pela Lei nº 9.393, de 1996. Tem como característica relevante a progressividade, de forma a desestimular a manutenção da propriedade improdutiva.

Cinquenta por cento da arrecadação desse tributo cabe aos Municípios, relativamente aos imóveis neles situados, a teor do art. 158, inciso II, da CF. Além disso, sua cobrança e fiscalização poderão, mediante convênio, ser realizadas por esses entes federados, os quais, nesse caso, terão direito à totalidade do valor arrecadado (art. 158, II, c/c art. 153, § 4º, III, da CF). Essa hipótese é regulamentada pela Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, que enuncia, no *caput* de seu art. 1º:

Art. 1º A União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, para fins do disposto no inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de

fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de que trata o inciso VI do art. 153 da Constituição Federal, sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal.

O cadastro multifinalitário, na forma como se encontra na legislação que rege a matéria, merece ser mantido, sendo de todo recomendável que não se inove a ordem legislativa constitucional para impor ao Brasil e ao povo brasileiro retrocesso sem precedentes.

Quanto à emenda oferecida pelo Senador Expedito Júnior, não temos como acolher as sugestões lançadas, pois optamos, como visto acima, pela rejeição da inovação legislativa alvitrada. Com efeito, a emenda, embora procure manter a disposição atual, que assegura aos Municípios parcela do ITR arrecadado, não altera a idéia central da PEC, que é a transferência da competência tributária da União para os Estados. No entanto, a emenda acaba por expor ainda mais a inconveniência da proposta, na medida em que a assunção pelo Município da integralidade do ITR (art. 158, II, CF), que hoje é regulada por uma única lei federal (como visto, a Lei nº 11.250, de 2005), passará a depender de lei estadual, o que poderá ensejar inaceitáveis diferenças de critério.

III – VOTO

Assim, opinamos pela **rejeição** da Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2008.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora