



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.648, de 2024, do Senador Jayme Campos, que altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, a Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, que regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, para aprimorar os critérios de cobrança do ITR.

Relator: Senador **JAIME BAGATTOLI**

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), para *decisão terminativa*, o Projeto de Lei (PL) nº 1.648, de 2024, de autoria do Senador Jayme Campos, ementado em epígrafe.

A proposição busca aprimorar os critérios de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), com o objetivo declarado de promover maior justiça fiscal e isonomia tributária aos contribuintes.

A proposição está estruturada em cinco artigos e tem o escopo, como enunciado no art. 1º, de aprimorar os critérios de cobrança do ITR. No art. 2º, há um conjunto de alterações da Lei nº 9.393, de 1996, para dispor que o fato gerador do ITR não incide sobre imóvel rural objeto de invasão e redefinir a sujeição passiva com a previsão de disponibilidade do imóvel rural



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

na data do fato gerador como requisito para considerar o sujeito como contribuinte do ITR.

O art. 2º do PL altera, ainda, o art. 14 da Lei nº 9.393, de 1996, para disciplinar o lançamento de ofício do ITR, como, por exemplo, em casos de omissão, subavaliação ou informações inexatas, hipóteses em que a proposição prevê a exigência de apresentação de laudo técnico pela autoridade fiscal baseado na norma NBR 14.653-3:2019 da ABNT para contrapor o VTN informado pelo contribuinte.

No art. 3º, o PL insere nova redação ao § 4º do art. 1º da Lei nº 11.250, de 2005, para determinar que os municípios conveniados apliquem os recursos arrecadados com o ITR em melhorias no meio rural.

A revogação do art. 17-O da Lei nº 6.938, de 1981 – que trata da obrigatoriedade do Ato Declaratório Ambiental (ADA) para fins de isenção do ITR sobre áreas de preservação ambiental –, está prevista no art. 4º do projeto.

O art. 5º, por fim, estabelece a cláusula de vigência, ao dispor que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificção, o Senador Jayme Campos afirma que o projeto corrige distorções na cobrança do ITR e, com isso, promove segurança jurídica e justiça fiscal. Destaca a importância de adotar critérios técnicos objetivos para a apuração do VTN com base na norma NBR 14.653-3:2019 da ABNT e propõe a exclusão da base de cálculo de áreas improdutivas, ambientalmente protegidas ou invadidas. Defende que os recursos arrecadados sejam destinados a melhorias no meio rural e apresenta nova tabela de alíquotas baseada na área efetivamente aproveitável do imóvel, com o objetivo de garantir justiça no recolhimento de impostos.

O projeto foi analisado previamente pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), que emitiu parecer favorável ao mérito, embora tenha apresentado doze emendas para sanar preocupações de natureza jurídica e técnica. A matéria chega agora a este colegiado, ao qual compete a análise final.

Nesta Comissão, foi apresentada a Emenda nº 13-CAE, de autoria da Senadora Augusta Brito, a fim de ampliar o rol de aplicações prioritárias dos



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

recursos do ITR para contemplar ações destinadas à promoção da autonomia econômica e social das mulheres do campo e à prevenção e ao enfrentamento das formas de violência que as atingem, observadas as diretrizes nacionais e respeitadas as especificidades socioculturais e territoriais.

A justificativa da emenda aponta para a necessidade de incremento do financiamento de ações que visem enfrentar as vulnerabilidades específicas das mulheres do campo e, assim, concretizar as Diretrizes Nacionais de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo, instituídas pela Portaria GM/MMulheres nº 394, de 28 de agosto de 2025.

II – ANÁLISE

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) é um tributo federal brasileiro de apuração anual. A legislação pertinente é constituída pela Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o imposto, e o Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Embora seja de competência da União, sua fiscalização e cobrança podem ser delegadas aos Municípios por meio de convênio.

A principal característica do ITR é sua função primariamente regulatória e extrafiscal, e não arrecadatória. O imposto funciona como um instrumento de política agrária, alinhado ao princípio da função social da terra previsto na Constituição Federal de 1988. O objetivo é desestimular a manutenção de propriedades rurais improdutivas. Esse caráter extrafiscal é implementado por meio de um sistema de alíquotas progressivas, onde a carga tributária é inversamente proporcional ao grau de utilização e ao tamanho do imóvel. O cálculo do imposto é feito sobre o Valor da Terra Nua Tributável (VTNt), que é obtido pela multiplicação do Valor da Terra Nua (VTN) pelo quociente entre a área tributável e a área total.

Reconhecemos o nobre propósito do autor do PL nº 1.648, de 2024, de buscar a isonomia fiscal e adequar a tributação do ITR às realidades produtivas e ambientais do país. A intenção de não onerar desproporcionalmente proprietários que dedicam parte significativa de suas terras à preservação ambiental é meritória e alinhada a uma visão moderna de desenvolvimento sustentável.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Apoiamos a não incidência de ITR sobre áreas invadidas, com a inserção do § 4º ao art. 1º da Lei do ITR, para prever a não ocorrência do fato gerador em casos de invasão que inviabilizem a exploração econômica do imóvel. A legislação tributária precisa ser clara ao não exigir o imposto do contribuinte que não detém a disponibilidade econômica de sua propriedade, medida que confere maior segurança jurídica e evita a judicialização.

Nesta análise, acolhemos grande parte das emendas propostas pela CRA, na forma do relatório produzido pelo Senador Fernando Farias e aprovado na referida Comissão. Destacamos, em especial, nosso apoio a duas supressões de mérito, que consideramos essenciais para a segurança jurídica e o equilíbrio federativo:

- **Supressão do § 9º do art. 10 da Lei nº 9.393, de 1996, cuja redação é conferida pelo art. 2º do PL, e do art. 4º da proposição:** concordamos integralmente com a emenda da CRA que suprime esses dispositivos. A justificativa é que a Lei nº 14.932, de 23 de julho de 2024, já trouxe essa alteração para o cálculo do ITR, permitindo que o Cadastro Ambiental Rural (CAR) seja utilizado para apurar a área tributável do imóvel. Essa mudança elimina a necessidade do ADA para fins de redução do valor do ITR, tornando redundante a proposta do PL nesses pontos.
- **Supressão do § 6º do art. 14 da Lei do ITR:** apoiamos também a emenda da CRA que suprime o dispositivo que delega o contencioso administrativo do ITR aos municípios. Consideramos fundamental a manutenção do julgamento dos litígios a cargo da União. A estrutura federal possui especialização e uniformidade que muitos entes municipais não têm condições de replicar, o que geraria insegurança jurídica e decisões divergentes em matéria de tributo federal. Manter o contencioso na esfera federal garante tratamento isonômico aos contribuintes em todo o território nacional.

Contudo, a alteração que substitui a “área total” pela “área aproveitável” como referência para o enquadramento nas alíquotas do ITR gera preocupações de natureza orçamentário-financeira e constitucional.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Conforme posicionamento oficial da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), a mudança inevitavelmente levará a uma significativa redução da arrecadação, pois a área aproveitável de um imóvel é, por definição, igual ou menor que sua área total, o que enquadrará as propriedades em faixas de alíquotas inferiores na tabela do imposto, principalmente para os imóveis localizados na região Amazônica, em que a área de preservação obrigatória das propriedades é de 80%. Ou seja, a área passível de utilização é de apenas 20%.

Essa alteração configura, portanto, renúncia de receita. A proposição, entretanto, não veio acompanhada da indispensável estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Essa ausência representa uma violação direta ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que exigem que toda proposta legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada de sua estimativa de impacto e das devidas medidas compensatórias.

Em decorrência, torna-se necessária a rejeição da Emenda nº 3 – CRA, ante seus potenciais impactos orçamentário-financeiros.

Ademais, é crucial ressaltar que a legislação atual do ITR já prevê uma dupla desoneração para as áreas de preservação permanente (APPs e Reserva Legal). Tais áreas são:

1. excluídas da base de cálculo do imposto (o Valor da Terra Nua Tributável) e
2. excluídas do cômputo da área aproveitável para o cálculo do Grau de Utilização (GU).

A proposta inicial do PL, ao também as excluir do critério de enquadramento na faixa de alíquota, criaria um terceiro benefício fiscal sobre a mesma porção de terra, cujo impacto arrecadatório não foi mensurado.

Ademais, conforme posicionamento oficial da CNA, em que pese a proposição do autor apresentar aparente redução favorável na incidência do ITR, em razão dos limites de reserva legal impostos pelo Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) para uso da área, podendo



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

variar entre 20%, 35% e 80% a depender do bioma, não haverá alteração do valor devido nos casos em que tanto a área total quanto a área aproveitável se encontrarem na mesma faixa da tabela de alíquotas. Dessa forma, a medida exorbita a função extrafiscal do ITR, concebida pela Constituição para desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e promover a função social da terra.

Por essas razões, a alteração do critério de “área total” para “área aproveitável” deve ser rejeitada, suprimindo-se, portanto, a alteração do art. 11 da Lei nº 9.393, de 1996, proposta pelo art. 2º do PL, e pela manutenção da tabela vigente conforme previsto no referido diploma legal, com o campo “Área total do imóvel (em hectares)”.

Concordamos com o relatório da CRA, que propõe a alteração da Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, a fim de vincular os municípios a utilizarem os valores arrecadados de ITR em melhorias no meio rural, como desenvolvimento da infraestrutura local, construções, reformas de estradas vicinais, conectividade e eletrificação rural, uma vez que esse imposto possui finalidade regulatória e extrafiscal. O relatório do Senador Fernando Farias, aprovado pela referida Comissão, propõe que os recursos arrecadados sejam utilizados apenas de forma prioritária para o meio rural, alterando a palavra “obrigatoriamente” para “prioritariamente”.

Nosso posicionamento é no mesmo sentido do mérito da Emenda nº 5 □ CRA, na medida em que mantém as diretrizes centrais do texto original do PL nº 1.648, de 2024, voltadas à adequada aplicação das receitas obtidas com o imposto, ao mesmo tempo em que busca sanar o potencial vício de inconstitucionalidade que poderia macular a previsão de aplicação obrigatória dos recursos, diante do art. 167, inciso IV, da Constituição Federal.

Não obstante, a Emenda nº 13 □ CAE agrega as despesas com ações voltadas à promoção da autonomia econômica e social das mulheres do campo, bem como à prevenção e ao enfrentamento das formas de violência que as atingem, à destinação dos recursos arrecadados, em consonância com diretrizes nacionais vigentes para esses territórios.

O mérito da proposta apresentada pela Senadora Augusta Brito é inegável, na medida em que amplia o alcance social da política pública sem descaracterizar o conteúdo programático do projeto original, fortalecendo sua



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

dimensão de equidade e inclusão. Por essas razões, acolhemos a emenda, por entender que ela complementa e qualifica o texto da proposição, sem prejuízo das balizas estruturantes que orientam a aplicação das receitas do ITR.

Conforme sugestão do posicionamento CNA, o relatório da CRA sugeriu substituir o termo “NBR 14.653-3 ABNT:2019 e suas atualizações” por “critérios objetivos estabelecidos em regulamento”, por preocupação com a vinculação de uma lei a um padrão técnico privado. Concordamos, com a alteração feita pela CRA. A fixação de uma norma privada para o cálculo do VTN poderia gerar insegurança jurídica e ter sua constitucionalidade questionada. Porém, é preciso que a metodologia do regulamento seja técnica para evitar a subvalorização ou a supervalorização do VTN.

Também conforme sugestão da CNA, incluímos o § 4º no art. 8º do projeto, a fim de estabelecer a validade de 5 (cinco) anos para o contralauco técnico apresentado pelo contribuinte em caso de discordância com os valores do Sistema de Preços de Terra (SIPT) apresentados pelo Distrito Federal e Municípios na aferição do VTN, garantindo estabilidade e previsibilidade.

Sugerimos, ainda, uma alteração da alínea “a” do inciso I do § 1º e do § 8º do art. 10 da Lei nº 9.393, de 1996, na forma proposta no art. 2º do PL, retirando, respectivamente, os trechos “investimentos, inclusive aqueles destinados à melhoria e correção no solo” e “máquinas, implementos e equipamentos”, de forma a deixar mais claro que não se configura uma renúncia de receita. Porém, é fundamental manter no PL o que já está previsto no ordenamento infralegal da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), para deixar clara a abrangência do conceito de “construções” para fins de exclusão dos valores que não integram o cálculo do VTN no ITR.

Ademais, no § 12º do art. 10 da Lei nº 9.393, de 1996, na forma da redação dada pelo art. 2º do PL nº 1.648, de 2024, identificamos a necessidade de corrigir a referência dos incisos I, II e V de “caput” para “§ 1º”, uma vez que os incisos são deste parágrafo: o “§ 1º”.

Por fim, propomos a alteração do art. 19 da Lei 9.393, de 1996, a fim de reduzir a insegurança jurídica vinculada à apuração de ganho de capital na hipótese de venda de imóveis rurais. O referido dispositivo legal sempre garantiu que o ganho de capital na alienação de imóveis rurais deve ser apurado com base no Valor da Terra Nua (VTN) vinculado aos anos de compra e venda.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

No entanto, a RFB restringe essa forma de apuração à hipótese em que o próprio contribuinte transmitiu, nos anos de aquisição e alienação, as declarações de ITR respectivas, com fundamento no art. 10 da Instrução Normativa SRF nº 84, de 11 de outubro de 2001, embora não exista fundamento legal para essa restrição.

Assim, na hipótese em que o próprio contribuinte não transmitiu as declarações de ITR — o que geralmente acontece simplesmente porque a compra ocorreu depois, ou a alienação ocorreu antes de o período para a transmissão da DIAT se iniciar —, o art. 19 da Lei 9.393, de 1996, é afastado, e as autoridades fiscais julgam aplicável a apuração do ganho de capital considerando os valores efetivos de aquisição e alienação. Isso gera uma grande insegurança jurídica na apuração do ganho de capital nessa hipótese, visto que não há clareza sobre a forma correta de cálculo do tributo devido.

Ademais, há evidente distorção, na medida em que existe diferença de tributação entre a pessoa que vende a propriedade rural antes do prazo para a entrega da declaração do ITR e a que vende meses depois, o que ofende claramente os princípios da simplicidade (art. 145, § 3º, da Constituição), da igualdade tributária (art. 150, II, da Constituição) e da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da Constituição).

Observa-se que os contribuintes têm recorrido ao Poder Judiciário para resguardar o direito à apuração do ganho de capital conforme o referido art. 19 da Lei 9.393, de 1996. Assim, são numerosas as decisões judiciais que afastam a ilegal interpretação fazendária consubstanciada na IN supramencionada. Apesar da atuação do Poder Judiciário, os contribuintes ficam em um cenário de grave insegurança jurídica quanto à apuração de seus tributos, visto que as autoridades fiscais insistem em limitar indevidamente a aplicação do dispositivo legal.

É importante destacar que a hipótese em questão não trata de renúncia de receita — uma vez que representa apenas a formalização de delimitação de norma já existente no ordenamento jurídico, para a qual o Poder Judiciário já adota a interpretação aqui disposta —, razão pela qual não há necessidade de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, prevista no art. 113 do ADCT.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Portanto, a inclusão dos referidos parágrafos no art. 19 da Lei nº 9.393, de 1996, de cunho expressamente interpretativo, tem o objetivo de esclarecer que o custo de aquisição e o valor de alienação do imóvel rural serão sempre determinados com base no VTN dos anos de aquisição e alienação, independentemente da apresentação de quaisquer declarações pelo sujeito passivo.

Por derradeiro, feitos esses ajustes adicionais, acompanhamos os fundamentos da CRA na adoção das Emendas nºs 1, 2, 4 e 6 a 12-CRA.

III – VOTO

Tendo em consideração o exposto, somos pela regimentalidade, juridicidade, constitucionalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.648, de 2024, acolhidas as emendas a seguir apresentadas, as Emendas nºs 1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12-CRA e a Emenda nº 13-CAE, **rejeitadas** as Emenda nºs 3 e 5-CRA:

EMENDA Nº – CAE

No § 12º do art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, na forma da redação dada pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 1.648, de 2024, onde se lê “caput”, leia-se “§ 1º”.

EMENDA Nº – – CAE

Suprima-se, no art. 2º do Projeto de Lei nº 1.648, de 2024, a alteração do *caput* do art. 11 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.

EMENDA Nº – CAE

Alterem-se a alínea “a” do inciso I do § 1º e o § 8º do inciso II do art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, na forma proposta pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 1.648, de 2024, suprimindo-se, respectivamente, os



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

trechos “investimentos, inclusive aqueles destinados à melhoria e correção no solo” e “máquinas, implementos e equipamentos”, conforme abaixo:

“**Art. 10.**

§ 1º Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á:

I – VTN, o valor do imóvel apurado conforme o § 2º do art. 8º, excluídos os valores relativos a:

a) construções, instalações, benfeitorias;

.....

§ 8º Para fins do disposto no inciso I do § 1º, incluem-se no conceito de construções, instalações e benfeitorias os prédios, depósitos, galpões, casas de trabalhadores, estábulos, currais, mangueiras, aviários, pocilgas e outras instalações para abrigo ou tratamento de animais, terreiros e similares para secagem de produtos agrícolas, eletricidade rural, colocação de água subterrânea, abastecimento ou distribuição de águas, barragens, represas, tanques, cercas e, ainda, as benfeitorias não relacionadas com a atividade rural.”
(NR)

EMENDA Nº – CAE

Inclua-se o seguinte § 4º no art. 8º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, na forma da redação dada pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 1.648, de 2024:

“**Art. 8º**

.....

§ 4º O contribuinte poderá apresentar contralaudo, que terá validade de cinco anos, caso haja discordância dos valores apresentados na tabela do Sistema de Preços de Terra – SIPT da Receita Federal.”
(NR)

EMENDA Nº – CAE



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Suprima-se o parágrafo único e incluam-se os seguintes §§ 1º, 2º e 3º ao art. 19 da Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996, na redação dada pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 1.648, de 2024:

“**Art. 19.**

§ 1º Para fins de interpretação deste artigo, na forma do inciso I do *caput* do art. 106 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), fica sempre assegurada a aplicação da forma de apuração referida no *caput* nos casos de alienação do imóvel rural, independentemente da apresentação, no ano de compra ou no ano da venda, de quaisquer declarações pelo contribuinte alienante.

§ 2º Caso não tenha sido apresentado o Documento de Informação e Apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (Diat), pelo contribuinte ou por outro particular, relativamente ao ano de aquisição ou de alienação, ou a ambos, deve-se apurar o custo e o valor de alienação a partir dos VTNs constantes no Sistema de Preços de Terra (SIPT) do ano respectivo.

§ 3º Na apuração de ganho de capital correspondente a imóvel rural adquirido anteriormente à data a que se refere este artigo, será considerado custo de aquisição o valor constante da escritura pública, observado o disposto no art. 17 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator