

# prática FORENSE

[www.zkeditora.com/pratica](http://www.zkeditora.com/pratica)

ano II

julho/2018

nº 19



 zakarewicz  
editora

## Regime de contratação integrada: vinculante ou discricionário?



### Prática de Processo

A legalidade do acordo de não  
persecução penal: uma opção  
legítima de política criminal

### Processos e Procedimentos

Usucapião extrajudicial  
sai do papel

### Prática Jurídica

Núcleos de Prática  
Jurídica e a questão dos  
honorários advocatícios

Renne do Ó Souza e  
Rogério Sanches Cunha

Luciana Freitas

Luiz Felipe de Oliveira Rodrigues

# ASSINE conceito jurídico

À frente dos grandes  
temas jurídicos



# prática FORENSE

**Editora chefe:** Adriana Zakarewicz

**Conselho Editorial:** Almir Pazzianotto Pinto, Antônio Souza Prudente, Celso Bubeneck, Esdras Dantas de Souza, Habib Tamer Badião, José Augusto Delgado, José Janguê Bezerra Diniz, Kiyoshi Harada, Luiz Flávio Borges D'Urso, Luiz Otavio de O. Amaral, Otavio Brito Lopes, Palhares Moreira Reis, Sérgio Habib, Wálteno Marques da Silva

**Diretores para Assuntos Internacionais:** Edmundo Oliveira e Johannes Gerrit Cornelis van Aggelen

**Colaboradores:** Alexandre de Moraes, Álvaro Lazzarini, Antônio Carlos de Oliveira, Antônio José de Barros Levenhagen, Aramis Nassif, Arion Sayão Romita, Armand F. Pereira, Arnoldo Wald, Benedito Calheiros Bonfim, Benjamim Zymler, Cândido Furtado Maia Neto, Carlos Alberto Silveira Lenzi, Carlos Fernando Mathias de Souza, Carlos Pinto C. Motta, Damásio E. de Jesus, Décio de Oliveira Santos Júnior, Eliana Calmon, Fátima Nancy Andrighi, Fernando Tourinho Filho, Fernando da Costa Tourinho Neto, Georgenor de Souza Franco Filho, Geraldo Guedes, Gilmar Ferreira Mendes, Gina Copola, Gustavo Filipe B. Garcia, Humberto Theodoro Jr., Igor Tenório, Inocêncio Mártires Coelho, Ivan Barbosa Rigolin, Ives Gandra da Silva Martins, Ivo Dantas, Jessé Torres Pereira Junior, J. E. Carreira Alvim, João Batista Brito Pereira, João Oreste Dalazen, Joaquim de Campos Martins, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, José Alberto Couto Maciel, José Carlos Arouca, José Carlos Barbosa Moreira, José Luciano de Castilho Pereira, José Manuel de Arruda Alvim Neto, Lincoln Magalhães da Rocha, Luiz Flávio Gomes, Marco Aurélio Mello, Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Mário Antonio Lobato de Paiva, Marli Aparecida da Silva Siqueira, Néilson Nery Jr., Reis Friede, René Ariel Dotti, Ricardo Luiz Alves, Roberto Davis, Tereza Alvim, Tereza Rodrigues Vieira, Toshio Mukai, Vantuil Abdala, Vicente de Paulo Saraiva, William Douglas, Youssef S. Cahali.

**Arte e Diagramação:** Augusto Gomes

**Revisão:** Equipe ZK Editora

**Marketing:** Diego Zakarewicz

**Comercial:** André Luis Marques Viana

**CENTRAL DE ATENDIMENTO AO CLIENTE**

Tel. (61) 3225-6419

Home-page: [www.zkeditora.com/pratica](http://www.zkeditora.com/pratica)

**Redação e Correspondência**

[artigos@zkeditora.com.br](mailto:artigos@zkeditora.com.br)

**Revista Prática Forense** é uma publicação mensal da Zakarewicz Editora. As opiniões emitidas em artigos assinados são de inteira responsabilidade dos seus autores e não refletem, necessariamente, a posição desta Revista.

**ANÚNCIOS**

[publicidade@zkeditora.com.br](mailto:publicidade@zkeditora.com.br)

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS**

**Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo.**

## APROVEITE NOSSAS PROMOÇÕES

LEITURA INDISPENSÁVEL  
PARA QUEM QUER ESTAR  
EM SINTONIA COM AS  
TENDÊNCIAS DO  
MUNDO JURÍDICO

  
zakarewicz  
editora

# A inconstitucionalidade da Instrução Normativa nº 1.562/2015

POR DIOGENYS DE FREITAS BARBOZA

“Seria inconstitucional os preceitos constantes na Instrução Normativa nº 1.562/2015, tendo em vista que: (i) o repasse de informações pelo Distrito Federal e os Municípios – seja por meio de ofício ou de Decreto Municipal – encontra-se adentrando à competência da União em legislar sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; e, (ii) as informações prestadas pelos referidos entes políticos extrapolam as atribuições emanadas da Capacidade Tributária Ativa delegada pela União.”

**N**o dia 30 de abril do ano de 2015, como se sabe, foi publicada, no Diário Oficial da União, a Instrução Normativa nº 1.562, a qual dispõe, em termos gerais, sobre a prestação de informações dos Municípios e do Distrito Federal sobre o Valor da Terra Nua – VTN à Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Nos termos da referida norma, especificamente com base em seu art. 3º, essas informações “deverão ser fornecidas pelos Municípios e pelo Distrito Federal, anualmente, até o último dia útil de julho



de cada ano e devem refletir o preço de mercado da terra nua, apurado em 1º de janeiro do ano a que se referem”.

Vale destacar que, todo esse levantamento de informações possui uma finalidade específica. Em resumo, as informações sobre o Valor da Terra Nua – VTN, após a conclusão do levantamento pelos Municípios bem como pelo Distrito Federal, serão utilizadas pela União para efetuar o cálculo efetivo do Imposto Territorial Rural e, na sequência, viabilizar a alguns Municípios a opção de fiscalizarem e cobrarem o referido imposto.

Nestes termos, vale destacar, rapidamente, os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais que recaem sobre a presente análise. Inicialmente, nos termos do art. 153, VI, da Constituição Federal, compete à União instituir impostos sobre a “propriedade territorial rural”. Ainda, o § 4º, III, do mencionado artigo, dispõe que o referido imposto “será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal”.

Isto é, por opção dos próprios Municípios, o Imposto incidente sobre a Propriedade Territorial Rural poderá ser por eles fiscalizado e cobrado, na forma da lei. Mas, isso só será permitido desde que não acarrete a redução do valor do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

A referida delegação da Capacidade Tributária Ativa, vale mencionar, também encontra fundamento no art. 7º do Código Tributário Nacional, o qual preceitua que “A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do art. 18 da Constituição”.

Por sua vez, a regularização da delegação acima destacada foi concretizada por meio da Instrução Normativa nº 1.640/2016, a qual dispõe especialmente sobre a celebração de convênio entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil, esta em nome da União, o Distrito Federal e os Municípios, para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

Registre-se que a Instrução Normativa supracitada é uma norma administrativa emanada da própria Secretaria da Receita Federal do Brasil, em que pese o texto constitucional mencionar o termo “na forma da lei”.

No mais, em se tratando do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, em seu art. 16, a Instrução Normativa nº 1.640/2016



ressalta que “O ente conveniado fará jus a 100% (cem por cento) do produto da arrecadação do ITR, referente aos imóveis rurais nele situados, a partir do cadastramento dos seus servidores nos termos do art. 15”.

Logo, como benefício da efetivação do convênio com a União, o Distrito Federal e os Estados que optarem por fiscalizar e arrecadar os valores relativos ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, terão direito à totalidade dos valores que forem obtidos com a arrecadação.

Dentre os fundamentos acima apresentados, se pode verificar que seria o próprio Distrito Federal e os Municípios em si que, com base no conteúdo da Instrução Normativa nº 1.562/2015, devem fornecer à Secretaria da Receita Federal do Brasil as informações referentes ao Valor da Terra Nua – VTN.

Com base nessas informações, surgem os seguintes questionamentos: As informações que devem ser fornecidas pelo Distrito Federal e Municípios, que perfazem o Valor da Terra Nua – VTN utilizado pela União para calcular o Imposto sobre a Propriedade Rural, fazem parte, após a formalização das opções, de suas atribuições de fiscalizar e arrecadar o referido imposto, com base na Capacidade Tributária Ativa expressamente prevista na legislação? O fornecimento dessas informações estaria adentrando à competência exclusiva da União de instituir e formalizar as características do referido imposto? Não obstante o repasse total da arrecadação pela União ao Distrito Federal e Municípios conveniados, consoante as disposições presentes da Instrução Normativa nº 1.640/2016, seria constitucional os preceitos constantes na Instrução Normativa nº 1.562/2015?

De início, conforme já mencionado acima, vale destacar que o fundamento constitucional do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural se encontra no art. 153, VI, da Constituição Federal. A sua regulamentação infraconstitucional, por sua vez, em atendimento ao quanto disposto no art. 146 do texto constitucional, se deu por meio do Código Tributário Nacional, em seus artigos 29 a 31.

Em se tratando da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, o art. 30 do Código Tributário Nacional é expresso ao preceituar que “A base do cálculo do imposto é o valor fundiário”, isto é, o valor correspondente à terra nua.

Nesse sentido, Hugo de Brito Machado preceitua que “base de cálculo do imposto é o valor fundiário do imóvel (CTN, art. 30). Valor fundiário é o valor da terra nua, isto é, sem qualquer benfeitoria. Considera-se como tal a diferença entre o valor venal do imóvel, inclusive as respectivas benfeitorias, e o valor dos bens incorporados ao imóvel, declarado pelo contribuinte e não impugnado pela Administração, ou resultante de avaliação feita por esta”<sup>1</sup>.

No mais, por determinação da Lei nº 9.393/1996, especificamente em seu art. 8º, o Valor da Terra Nua – VTN consiste no valor de mercado das terras, apurado por meio de laudo, em 1º de janeiro de cada ano, o qual deveria ser entregue, antes da Instrução Normativa nº 1.562/2015, pelo próprio contribuinte do imposto.

Pois bem. Adentrando aos questionamentos acima propostos, cumpre destacar que a forma que se dá a entrega das informações pelos Municípios e Distrito Federal à Secretaria da Receita Federal do Brasil é através de ofício ao delegado da Receita Federal da Unidade Administrativa com jurisdição na respectiva área (§ 4º, do art. 3º, da IN nº 1.562/2015).

Estes ofícios, evidentemente, não se consubstanciam como instrumentos normativos emanados dos respectivos Poderes Legislativo ou Executivo, mas, sim,

como um documento de natureza administrativa com conteúdo extremamente relevante, o qual tem como função viabilizar a materialização efetiva da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

Não obstante, em que pese o texto da Instrução Normativa nº 1.562/2015 destacar que o procedimento de repasse de informações deveria ser feito através de ofício, certo é que alguns Municípios o fazem por meio de Decreto Municipal, isto é, através de instrumento legislativo emanado do próprio Poder Executivo.

A título de exemplo, podemos mencionar o Decreto Municipal nº 11.102/2017, instrumento normativo que estipula o Valor de Terra Nua – VTN do Município de Lins.

Diante disso, podemos observar a existência de uma irregularidade na formalização do repasse de informações por estes Municípios. Isso porque, ao se publicar um Decreto Municipal – instrumento normativo – para tratar das informações relativas ao Valor de Terra Nua – VTN, os referidos Municípios estariam adentrando, conseqüentemente, à competência da União para legislar sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

Tal afirmação também se confirma consoante as atribuições que emanam da delegação da Capacidade Tributária Ativa em si, a qual tem o condão de conceder ao ente delegado apenas as funções de fiscalizar e arrecadar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do art. 7º do Código Tributário Nacional já elucidado acima.

No mais, para os Municípios que não se utilizam de Decreto Municipal para o fornecimento de informações à Receita Federal do Brasil – aqueles que o fazem por meio de ofício –, nos parece que há também uma interferência na competência da União para instituir e estruturar o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

Isso porque, esse repasse de informações claramente também ultrapassa as delegações das funções de fiscalizar e arrecadar tributos, características inerentes da Capacidade Tributária Ativa.

Registre-se que, a Instrução Normativa nº 1.562/2015 dispõe apenas do procedimento de repasse de informações, ao passo que somente com o advento da Instrução Normativa nº 1.640/2016 é que houve a regulamentação da delegação das funções de arrecadar e fiscalizar, de forma optativa, aos Municípios e Distrito Federal.

Tais fatos demonstram que o repasse de informações pelos Municípios e Distrito Federal – seja por meio de ofício ou de Decreto Municipal – iniciou-se muito antes da formalização da possibilidade de delegação da Capacidade Tributária Ativa relativa ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, o que por sinal, conseqüentemente, materializa que a real intenção da União foi atribuir aos Municípios e Distrito Federal, primeiramente, a atribuição de lhe fornecer dados relativos à base de cálculo do imposto.

Por outro lado, importante destacar também que as informações prestadas pelos Municípios e Distrito Federal se referem à base calculada do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, e não especificamente sobre a base de cálculo do referido imposto. Até porque, a sua base de cálculo, como já exposto, encontra-se presente no art. 30 do Código Tributário Nacional.

Não obstante, a celeuma que se observa é a efetiva estipulação pelos Municípios e Distrito Federal dos valores correspondentes à base cálculo do Imposto sobre a

Propriedade Territorial Rural – seja por meio de ofício ou de Decreto Municipal –, estipulação esta que não se encontra abarcada pela delegação, possibilitada pela legislação, da Capacidade Tributária Ativa.

Por esses fundamentos, pode-se verificar que as informações prestadas pelo Distrito Federal e Municípios, as quais se referem ao Valor de Terra Nua –VTN, não estão abarcadas pelas atribuições de fiscalizar e arrecadar delegadas, por opção destes, pela União. Isso claramente – por conseguinte lógico – ultrapassa e muito o permissivo legal e constitucional.

No mais, é possível verificar também que o fornecimento dessas informações pelo Distrito Federal e Municípios materializa suas intervenções à competência exclusiva da União para instituir e formalizar as características do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

Isso porque, caberia à própria União, por meio de seus órgãos administrativos, a efetivação do levantamento das informações necessárias para formalizar o critério quantitativo do referido imposto, o que, por consequência, limitaria o Distrito Federal e os Municípios no cumprimento das características relativas à delegação, por opção, da Capacidade Tributária Ativa.

O viés intervencional se verifica também, tendo em vista que alguns Municípios lançam mão de Decretos Municipais para formalizar o repasse dessas informações para a União, consubstanciando, conseqüentemente, a efetiva regulamentação, por meio de instrumento normativo, de uma das características do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

O que, devido ao quanto previsto na Constituição Federal bem como nas normas infraconstitucionais, não poderia ser permitido.

Por essas razões, com base no que fora visto acima, é possível opinar no sentido de que seria inconstitucional os preceitos constantes na Instrução Normativa nº 1.562/2015, tendo em vista que: (i) o repasse de informações pelo Distrito Federal e os Municípios – seja por meio de ofício ou de Decreto Municipal – encontra-se adentrando à competência da União em legislar sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; e, (ii) as informações prestadas pelos referidos entes políticos extrapolam as atribuições emanadas da Capacidade Tributária Ativa delegada pela União. 🚫

## NOTAS

- 1 MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 33. ed. São Paulo: Malheiros. 2012.
- 2 “Art. 8º O contribuinte do ITR entregará, obrigatoriamente, em cada ano, o Documento de Informação e Apuração do ITR – DIAT, correspondente a cada imóvel, observadas data e condições fixadas pela Secretaria da Receita Federal.  
§ 1º O contribuinte declarará, no DIAT, o Valor da Terra Nua – VTN correspondente ao imóvel.  
§ 2º O VTN refletirá o preço de mercado de terras, apurado em 1º de janeiro do ano a que se referir o DIAT, e será considerado auto-avaliação da terra nua a preço de mercado.  
§ 3º O contribuinte cujo imóvel se enquadre nas hipóteses estabelecidas nos arts. 2º e 3º fica dispensado da apresentação do DIAT.”



**DIOGENYS DE FREITAS BARBOZA** é Advogado Tributarista no escritório Correa Porto Sociedade de Advogados; Bacharel em Direito pela Universidade Cruzeiro do Sul; Cursando Master of Laws (LL.M.) em Direito Tributário pelo INSPER – Instituto de Ensino e Pesquisa; Membro efetivo da Comissão do Jovem Advogado da 104ª Subseção da OAB/SP.