

Em nosso entender, a penalidade *não se tornará incabível* ainda na hipótese de vir-se a revogar, acolhendo a postulação, o ato de tombamento. Uma e outra questão são perfeitamente distintas. Como a eventual revogação somente operará *ex nunc*, enquanto ela não sobrevinha subsiste a responsabilidade dos titulares, que não se apagará com o destombamento do bem. A omissão ilegítima, já concretizada, é pressuposto bastante da imposição da multa. Esse aspecto do problema não deve ficar esquecido, seja qual for a solução que afinal se queira dar ao pedido de fls. 2/6.

Sub censura.

Rio de Janeiro, 26 de julho de 1968.

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA
Procurador do Estado

ZONA URBANA E ZONA RURAL. CONCEITUAÇÃO À LUZ DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

Roberto Brisa, dizendo-se proprietário do loteamento situado na Estrada dos Bandeirantes, esquina com Estrada da Pedra Negra, aprovado pelo D. E. U. sob o n.º 26.517, requer certidão de comprovação de se tratar de loteamento em Zona Urbana, “conforme lei estadual em vigor”, ao fim de eximir-se do pagamento do imposto territorial rural, hoje da competência da União. Tendo-se-lhe certificado tratar-se, nos termos do Decreto n.º 15.220, de 1960 de “subzona rural de expansão urbana”, requer reconsideração, passando já agora, a invocar, *in expressis*, o Decreto “E” n.º 1.347, de 30-11-1966, em cujo artigo 1.º se lê:

“Art. 1.º — Ficam consideradas como Zona Urbana do Estado da Guanabara as seguintes zonas: Zona Comercial (ZC), Zona Portuária (ZP), Zonas Residenciais (ZR1, ZR2 e ZR3), Zona de Expansão Urbana (ZAI) e Zona Industrial (ZI), delimitadas pelo Decreto n.º 6.000, de 1.º de julho de 1937, pelo Decreto n.º 15.220, de 30 de março de 1960, e pelos demais decretos vigentes que delimitam a Zona Industrial, e bem assim a Zona de Expansão Industrial criada por este decreto”.

Como *questão prejudicial* a tudo quanto, daqui por diante, se disser há de se ter por assente que o loteamento do requerente tinha os seus confinamentos comportados numa das Zonas referidas no supra transcrito art. 1.º do Decreto “E” n.º 1.347, de 1966, certo como é que a verificação dessa pressupositiva coincidência se situe na gama dos conhecimentos técnicos de outra especialidade.

Assim, também, em feição preliminar é de ser verificado, no FDA, se o requerente vem pagando ou não, pelo menos a partir de 1966 (ano-base), o imposto devido à municipalidade, e se já o tem lançado com relação ao exercício de 1967 — marginalizada qualquer discussão relativa à bitributação, porquanto, ou o requerente pagou o imposto devido ou pagou o indevido ou não pagou nenhum imposto territorial ao Estado, e tão somente quanto à disciplina legal vigente no Estado é que importará opinar, não cabendo ao órgão certificante proclamar a existência ou a inexistência de bitributação ante a exigência fiscal da União.

Assinale-se que, anteriormente ao advento do Código Tributário Nacional, aqui na Guanabara não tanto, mas alhures, a questão da delimitação de “zona urbana” e “zona rural”, malsofrida de conceituação fluidica, oscilava ao sabor dos ventos políticos em função da problemática, também política, do sistema de repartição interna da competência tributária entre as três esferas: a União, o Estado e o Município, pôsto que, fôsse a propriedade fundiária considerada *rural*, a competência tributária oscilava, pela Constituição de 46, para o Estado-Membro, pela Emenda Constitucional n.º 5, para o Município, e finalmente, depois da Emenda Constitucional n.º 10, mantida pela de n.º 18 e pela Carta Política de 1967, para a União. Por daí se vê que a biruta dos interesses fazendários no Estado da Guanabara (e no antigo Distrito Federal), por enfeixar a um só tempo a competência tributária do Estado-Membro e do Município — manteve-se imóvel até a edição normativa da Emenda n.º 10, promulgada em 9-11-1964, contendo, em seu art. 2.º e à reza:

“O art. 15 é acrescido do item e parágrafo seguintes:

Art. 15 — Compete à União decretar impostos sobre:

.....
VII — Propriedade territorial rural”.

Acentue-se que a distribuição da renda, fazendo voltar ao Município oitenta por cento (80%) do imposto territorial rural arrecadado nas respectivas jurisdições, não compunha o interesse do erário menor — cuja defesa se fazia sentir na multivária proliferação de normas e interpretações promíscuas daquilo que se devesse considerar “zona rural” por oposição ao conceito de “zona urbana”, uma vez que o imposto territorial urbano mantinha-se no poder de arrecadação das municipalidades.

O Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172, de 25-10-1966) deu, afinal, um passo largo, senão definitivo, no sentido de extirpar veleidades interpretativas e normativas na tangência do conceito de “zona urbana”, pois, embora preservando os termos da exclusão (o que não for “urbana”, será “rural”), preantecipou a estimativa dos caracteres mínimos das Zonas Urbanas (§ 1.º, itens I a V, do art. 32) e dispôs que só

“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" (§ 2.º do citado art. 32).

Isto pôsto, demanda indagar se a exigência de *lei municipal* feita pelo Código Tributário Nacional terá ou não revogado a disposição do art. 1.º do Decreto "E" n.º 1.347, de 1966, no que respeita à delimitação da Zona Urbana de nossa Cidade-Estado, e portanto, se determinada zona, considerada "urbana" pelo Decreto de 1966 terá ou não se convertido em "rural" ante a ausência da Lei.

O tema, que, no seu aspecto genérico se prestaria a digressões mais aprofundadas e meritorias, perde, na vaza específica, qualquer lastro de interesse e oportunidade, pois que, se não tivesse havido o suplante à vigência e à consequência do Decreto, a definição de Zona Urbana (§ 1.º do art. 32) — regra da lei federal — continuaria letra morta e impotente ante a disposição do regulamento local...

Assim, onde quer não haja *lei municipal* que sancione a exceção, por "Zona Urbana" há de se entender exclusivamente aquela que, pelo menos, contenha dois dos seguintes melhoramentos, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I — meio-fio ou calçamento, com canalização de águas;
- 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" (itens do § 1.º do art. 32 do Código Tributário Nacional).

Conveniente ressaltar que para a verificação do conceito legal de "Zona Urbana" — a menos que haja "lei municipal" consagrado a exceção permitida no § 2.º do art. 32 do Código Tributário Nacional — serão imprescindível, em conjunto, os seguintes caracteres diferenciais:

Primus — que a zona ou imóvel seja dotado de melhoramentos que, pelo menos, *preencham completamente* os requisitos de dois dos cinco itens retro-transcritos, não bastando que, só em parte, satisfaça a um deles;

Secundus — que tais melhoramentos verificados na zona ou no imóvel tenham sido edificados ou estejam sendo mantidos às expensas do Poder Público, não podendo ser considerados como tais, iguais melhoramentos se feitos e mantidos pelo encargo particular.

Em conclusão: ao órgão estadual capacitado para a verificação material consequente caberá dizer, tendo em vista o conceito de "Zona Urbana" acima fixado, se o loteamento do requerente está ou não está situado na zona urbana da Guanabara, e, como resultado dessa operação, **certificá-lo ao requerente**. Isso e só isso.

Em virtude, porém, do interesse da Fazenda no deslinde específico da matéria, seria de postular-se, seja qual for a opinião técnica competente, a volta do presente processo a esta Procuradoria, com vista aos assentamentos dos lançamentos feitos ou por fazer.

É que me parece, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 10 de outubro de 1968.

MARCUS MORAES
Procurador do Estado