



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS
SEGUNDA SEÇÃO DE JULGAMENTO

Processo nº 10073.720288/2008-06
Recurso nº Voluntário
Acórdão nº 2202-002.368 – 2ª Câmara / 2ª Turma Ordinária
Sessão de 16 de julho de 2013
Matéria ITR - APP
Recorrente CID RIBEIRO
Recorrida FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL - ITR

Exercício: 2005

ITR. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. O fato de o imóvel estar inserido, total ou parcialmente, em Área de Proteção Ambiental - APA, assim declarada em caráter geral, não isenta o imóvel de tributação pelo ITR; é preciso que o imóvel seja declarado como área de proteção por ato específico do Poder Público que amplie as restrições de uso definidas legalmente para as áreas de preservação permanente e de reserva legal.

Recurso negado

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso.

Assinado digitalmente

Pedro Paulo Pereira Barbosa – Presidente e Relator

Pedro Paulo Pereira Barbosa, Maria Lúcia Moniz de Arago Calomino Astorga, Antonio Lopo Martinez, Fábio Brun Goldschmidt, Jimir Doniak Junior (suplente convocado) e Guilherme Barranco de Souza (suplente convocado). Ausentes justificadamente os Conselheiros Rafael Pandolfo e Pedro Anan Junior.

Relatório

CID RIBEIRO interpôs recurso voluntário contra acórdão da DRJ-BRASÍLIA/DF (fls. 84) que julgou procedente lançamento, formalizado por meio da notificação de lançamento de fls. 03/07 para exigência de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, referente ao exercício de 2005, no valor de R\$ 1.978,84, acrescido de multa de ofício e de juros de mora, perfazendo um crédito tributário total lançado de R\$ 4.195,53.

A infração que ensejou o lançamento foi a glosa da área declarada de preservação permanente. Segundo o relatório fiscal, o Contribuinte, regularmente intimado, não comprovou o valor declarado como Área de Preservação Permanente – APP.

O Contribuinte impugnou o lançamento e alegou, em síntese, que a avaliação do imóvel, feita com base no valor de área central de Paraty, valorizada pelo turismo, é irreal; que ao elevar de 0,07% para 2,0% a alíquota do imposto, desconsiderando estar o imóvel abrangido por duas reservas ambientais e mata atlântica, é indevido; que é desnecessária a apresentação do ADA, não podendo a falta deste implicar na glosas das áreas ambientais declaradas.

A DRJ-BRASÍLIA/DF julgou procedente o lançamento com base nas considerações a seguir resumidas.

Inicialmente, a DRJ observou que a apresentação do ADA é condição necessária para a exclusão da área ambiental e que, no caso, não consta a protocolização da referida declaração perante o IBAMA; que, *“apesar de o requerente ter anexado aos autos informação técnica, às fls. 58, emitida pelo órgão ambiental responsável pela administração da Área de Proteção Ambiental de Cairuçu, atestando que o Sítio Cairuçu está totalmente inserido dentro dos limites da referida APA, esse documento não atesta que o imóvel denominado Praia Itaoca também esteja e nem dispensa, por falta de previsão legal, a necessidade de comprovar o cumprimento tempestivo da exigência relativa ao ADA.”* Observa que são aceitas como de interesse ecológico as áreas declaradas, em caráter geral, por região local ou nacional, como as situadas em APA, classificada como uma unidade de uso sustentável, mas apenas as áreas assim declaradas, em caráter específico, para determinadas áreas da propriedade particular.

O Contribuinte tomou ciência da decisão de primeira instância em 01/11/2011 (fls. 95) e, em 01/12/2011, interpôs o recurso voluntário de fls. 97/99, que ora se examina, e no qual reitera, em síntese, as alegações e argumentos da impugnação. Argumenta, complementarmente, que o imóvel estava isento de apresentação do ADA, pois a área ambiental já havia sido declarado anteriormente e não havia tido alteração das áreas declaradas.

É o relatório.

Voto

Conselheiro Pedro Paulo Pereira Barbosa

O recurso é tempestivo e atende aos demais requisitos de admissibilidade.

Dele conheço.

Fundamentação

Como se colhe do relatório, cuida-se de lançamento de ITR pelo qual a autoridade fiscal glosou área declarada como de preservação permanente. O Contribuinte em sua defesa sustenta que o imóvel está totalmente localizado nos limites da Área de Proteção Ambiental de Cairuçu e da Reserva Ecológica de Juatinga, conforme declaração do IBAMA às fls. 67.

A DR-BRASÍLIA/DF manteve a exigência sob o fundamento, em síntese, de que o Contribuinte não comprovou que o imóvel em questão – Praia Itaoca – está inserido na APA Cairuçu, uma vez que a declaração de fls. 67 refere-se ao Sítio Cairuçu, e que, mesmo que estivesse inserido, para ser excluído da base de cálculo do ITR a área deveria ser declarada como de interesse ecológico por ato específico, e não em caráter geral. E, mais, que mesmo superadas todas essas questões seria indispensável a apresentação do Ato Declaratório Ambiental – ADA, o que não ocorreu.

A decisão da DRJ é irretocável. Primeiramente, de fato, o documento de fls. 67 refere-se ao Sítio Cairuçu, enquanto o imóvel objeto da autuação é denominado Praia Itaoca. Portanto, até prova em contrário, não se trata do mesmo imóvel.

Mas, ainda que estivesse o imóvel comprovadamente inserido nos limites da APA Cairuçu, como observou a decisão de primeira instância, a criação de área de proteção ambiental, em caráter geral, não exclui as áreas nela localizadas da base de cálculo do ITR. É indispensável que a área em questão seja assim declarada por ato específico, e mais, com restrições de uso que ampliem aquelas definidas para as áreas de preservação permanente e de reserva legal. É o que reza o artigo 10, § 1º, inciso II, “b”, a saber:

Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

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

[...]

a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989;

b) de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior;

No caso, além da ausência do ato específico, a área de proteção ambiental não amplia as restrições feitas à utilização das áreas de reserva legal e de preservação permanente, como se pode ver do Decreto de Criação da referida área ambiental. Trata-se do Decreto nº 89.242, de 1983, a saber:

Art. 6º - Na APA de Cairuçu ficam proibidas ou restringidas:

I - a implantação de atividades industriais, potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;

II - a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas atividades importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais, principalmente na Zona de Vida Silvestre, onde a biota será protegida com mais rigor;

III - o exercício de atividades capazes de provocar acelerada erosão das terras ou acentuado assoreamento das coleções hídricas;

IV - o exercício de atividades que ameacem extinguir as espécies raras da biota regional;

V - o uso de biocidas capazes de causar mortandade de animais vertebrados, exceto ratos e morcegos hematófagos.

Como se vê, as restrições e proibições são bem menores do que aquelas impostas à utilização das áreas de reserva legal e de preservação permanente.

Portanto, também sob este prisma, não se verifica a possibilidade de exclusão da área pretendida pelo Contribuinte.

Mas, se não bastasse tudo isto, tem ainda a questão do ADA. Sobre este ponto, tenho me posicionado no sentido de que, naquelas situações em que as áreas ambientais têm a sua existência definida pelo só efeito da Lei, sem a necessidade de nenhum ato específico por parte do Poder Público, como são os casos das áreas de preservação permanente e de reserva legal, é dispensável a apresentação do ADA como condição para a exclusão da área ambiental. Para maior clareza, passo a expor os fundamentos desta posição.

O dispositivo que trata da obrigatoriedade do ADA, e que é o fundamento legal da autuação, é o art. 1º da Lei nº 10.165, de 27/12/2000, que deu nova redação ao artigo 17-O da Lei nº 6.938/81, *in verbis*:

Art. 17-O. Os proprietários rurais que se beneficiarem com redução do valor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural — ITR, com base em Ato Declaratório Ambiental — ADA, deverão recolher ao Ibama a importância prevista no item 3.11 do Anexo VII da Lei nº 9.960, de 29 de janeiro de 2000, a título de Taxa de Vistoria.

[...]

§ 1º A utilização do ADA para efeito de redução do valor a pagar do ITR é obrigatória.

[...]

Inicialmente, embora admitindo como possibilidade a interpretação de que o dispositivo esteja a prescrever a necessidade do ADA para todas as situações de áreas ambientais como condição para a redução dessas áreas para fins de apuração do valor do ITR a pagar, conforme os atos normativos da RFB e do Ibama, não me parece que este sentido e alcance da norma estejam claramente delineados, a ponto de dispensar o esforço de interpretação. Isto é, não me parece que se aplique aqui o brocardo *in claris cessat*

interpretatio. Não basta, portanto, simplesmente dizer que a lei impõe a necessidade do ADA, é preciso expor as razões que levam a esta conclusão.

O que chama a atenção no dispositivo em apreço é que o mesmo tem como escopo claro a instituição de uma Taxa de Vistoria que deve ser paga sempre que o proprietário rural se beneficiar de uma redução de ITR com base em Ato Declaratório Ambiental – ADA, de uma taxa que tem como fato gerador o serviço público específico e divisível de realização da vistoria, que presumivelmente será realizada nos casos de apresentação do ADA, e não de definir áreas ambientais, de disciplinar as condições de reconhecimento de tais áreas e muito menos de criar obrigações tributárias acessórias ou de regular procedimento de apuração do ITR.

Também não se deve desprezar o fato de que a referência à obrigatoriedade do ADA vem apenas no parágrafo primeiro e, portanto, deve ser entendido levando em conta o quanto disposto no *caput*. E este, como se viu, restringe a tal taxa às situações em que o benefício de redução do ITR ocorra com base no ADA, o que implica no reconhecimento da existência de reduções que não sejam baseadas no ADA. Aliás, a função sintática da expressão “com base em Ato Declaratório Ambiental” é exatamente denotar uma circunstância do fato expresso pelo verbo “beneficiar”.

Ora, entendendo-se o chamado “benefício de redução” como sendo a exclusão de áreas ambientais para fins de apuração da base de cálculo do ITR, indaga-se se a exclusão de áreas ambientais cuja existência decorre diretamente da lei, independentemente de reconhecimento ou declaração por ato do Poder Público, pode ser entendida como uma redução “com base em Ato Declaratório Ambiental – ADA”.

Penso que não. Veja-se o caso da área de preservação permanente de que trata o art. 2º da lei nº 4.771, de 1965, e que existe “pelo só efeito desta lei”, *in verbis*:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: (sublinhei)

E também o caso da área de reserva legal do art. 16 da mesma lei, a saber;

Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

[...]

§8º A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

No caso da área de preservação permanente, a lei define, objetivamente, por exemplo, que tanto metros à margem dos rios, conforme a largura deste, é área de preservação permanente, independentemente de qualquer ato do Poder Público. É a própria lei que impõe ao proprietário o dever de preservar essa área e, para tanto, este não deve esperar qualquer ato de determinação do Poder Público. O mesmo ocorre com relação à área de reserva legal. A lei impõe que, conforme certas circunstâncias de localização etc. da propriedade, um mínimo das florestas e outras formas de vegetação nativa devem ser preservadas de forma permanente. E a lei também exige que estas áreas, identificadas mediante termo de compromisso com o órgão ambiental competente, sejam averbadas à margem da matrícula do imóvel, vedada sua alteração em caso de transmissão a qualquer título. Também neste caso o proprietário não deve esperar qualquer ato do Poder Público determinando que tal ou qual área deve ser preservada.

Por outro lado, a Lei nº 9.393, de 1996, ao cuidar da apuração do ITR define a área tributável como sendo a área total do imóvel subtraída de áreas diversas, dentre elas as de preservação permanente e de reserva legal, sem impor qualquer condição, *in verbis*:

Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

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

[...]

II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas:

a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989;

b) de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior;

c) comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual;

d) sob regime de servidão florestal ou ambiental; (Redação dada pela Lei nº 11.428, de 2006)

e) cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração; (Incluído pela Lei nº 11.428, de 2006)

f) alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo poder público. (Incluído pela Lei nº 11.727, de 2008)

Se as áreas de preservação permanente e as de reserva legal independem de manifestação do Poder Público, outras áreas ambientais, passíveis de exclusão, para fins de apuração do ITR, dependem da manifestação de vontade do proprietário ou da imposição do próprio órgão ambiental, observadas certas circunstâncias específicas do imóvel. Veja-se, por

exemplo, o caso da área de preservação permanente de que trata o art. 3º da Lei nº 4.771, de 1965, *in verbis*:

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- a) a atenuar a erosão das terras;*
- b) a fixar as dunas;*
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;*
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;*
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;*
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;*
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;*
- h) a assegurar condições de bem-estar público.*

Aqui, a declaração da área como de preservação permanente deve ocorrer em cada caso, conforme entenda o órgão ambiental, considerada a necessidade específica em face de alguma circunstância de risco ao meio ambiente ou de preservação da fauna ou da flora.

O mesmo se pode dizer das áreas de que trata a alínea “b” do § 1º do inciso II da lei nº 9.393, de 1996. Ali a área deve ser declarada de interesse ecológico visando à proteção de um determinado ecossistema. Ela não existe “pelo só efeito da lei”, e nem decorre de uma imposição legal genérica de preservação, de uma fração determinada da floresta ou mata nativa. Decorre do entendimento por parte do Poder Público, com base no exame do caso concreto, que aquela área deve ser preservada.

Existe, portanto, uma clara diferença entre áreas ambientais: umas cujas existências decorrem diretamente da lei, sem necessidade de prévia manifestação por parte do Poder Público por meio de qualquer ato, e outras que devem ser declaradas ou reconhecidas pelo Poder Público por meio de ato próprio.

Ora, no caso sob análise, a existência da área ambiental depende de ato específico do Poder Público e, portanto, ‘para estes casos, a exigência do ADA tem previsão legal. E, como se vê, o documento não foi apresentado.

Conclusão

Ante o exposto, encaminho meu voto no sentido de negar provimento ao recurso.

Pedro Paulo Pereira Barbosa - Relator

CÓPIA