



Ministério da Economia
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



Processo nº 10183.005174/2008-87
Recurso Voluntário
Acórdão nº 2402-010.159 – 2ª Seção de Julgamento / 4ª Câmara / 2ª Turma Ordinária
Sessão de 13 de julho de 2021
Recorrente COLNIZA COLONIZACAO COMERCIO E INDUSTRIA LTDA
Interessado FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL (ITR)

Exercício: 2003, 2004, 2005

INVASÃO DO IMÓVEL. PERDA DA POSSE ANTERIOR AO FATO GERADOR. ESVAZIAMENTO DOS DIREITOS INERENTES À PROPRIEDADE. IMPOSSIBILIDADE DA SUBSISTÊNCIA DA EXAÇÃO TRIBUTÁRIA.

Com a invasão do imóvel antes da ocorrência do fato gerador, o proprietário fica tolhido de praticamente todos seus elementos inerentes ao direito de propriedade, inclusive no que se relaciona também a posse; conseqüentemente, não havendo a exploração do imóvel, não há qualquer tipo de geração de renda ou de benefícios, sendo inexigível o ITR diante do desaparecimento da base material do fato gerador, considerando que, sem o efetivo exercício dos direitos de propriedade, não obstante haver a subsunção formal do fato à norma, não ocorre o enquadramento material necessário à constituição do ITR, na medida em que o proprietário não detém o pleno gozo da propriedade.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por maioria de votos, em dar provimento ao recurso voluntário, acolhendo-se a preliminar de ilegitimidade passiva e cancelando-se o crédito tributário lançado, não sendo, dessa forma, apreciadas as demais alegações recursais. Vencido o Conselheiro Denny Medeiros da Silveira, que não reconheceu a ilegitimidade passiva.

(documento assinado digitalmente)

Denny Medeiros da Silveira - Presidente

(documento assinado digitalmente)

Gregório Rechmann Junior - Relator

Participaram do presente julgamento os Conselheiros: Ana Cláudia Borges de Oliveira, Denny Medeiros da Silveira, Francisco Ibiapino Luz, Gregório Rechmann Junior, Marcio Augusto Sekeff Sallem, Rafael Mazzer de Oliveira Ramos, Renata Toratti Cassini e Ricardo Chiavegatto de Lima (suplente convocado).

Fl. 2 do Acórdão n.º 2402-010.159 - 2ª Sejl/4ª Câmara/2ª Turma Ordinária
Processo nº 10183.005174/2008-87

Relatório

Trata-se de recurso voluntário interposto em face da decisão da 1ª Tuma da DRJ/CGE, consubstanciada no Acórdão nº 04-22.559 (p. 123), que julgou improcedente a impugnação apresentada pela Autuada.

Na origem, trata-se o presente caso de Auto de Infração (p. 9) com vistas a exigir débitos de ITR, referentes aos exercícios de 2003, 2004 e 2005, em decorrência da constatação, pela Fiscalização, das seguintes infrações cometidas pela Contribuinte: (i) não comprovação da Área de Reserva Legal e (ii) não comprovação, por meio de laudo de avaliação do imóvel, conforme estabelecido na NBR 14.653 da ABNT, do valor da terra nua declarado.

Cientificada do lançamento fiscal, a Contribuinte apresentou a sua impugnação (p. 92), a qual foi julgada improcedente pela DRJ, nos termos do Acórdão nº 04-22.559 (p. 123), conforme ementa abaixo reproduzida:

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL – ITR

Exercício : 2003, 2004, 2005

Nulidade do Lançamento

Somente ensejam a nulidade os atos e termos lavrados por pessoa incompetente e os despachos e decisões proferidos por autoridade incompetente ou com preterição do direito de defesa.

Área de Reserva Legal

Por expressa determinação legal, a área de reserva legal para ser excluída da incidência do ITR deve estar averbada na matrícula do imóvel e ser reconhecida como de interesse ambiental, mediante protocolização do Ato Declaratório Ambiental - ADA, perante ao Ibama, no prazo de seis meses, contado a partir do término do prazo regular fixado para a entrega da declaração.

Valor da Terra Nua — VTN

O lançamento que tenha alterado o VTN declarado, utilizando valores de terras constantes do Sistema de Preços de Terras da Secretaria da Receita Federal - SIPT, nos termos da legislação, é passível de modificação, somente, se na contestação forem oferecidos elementos de convicção, como solicitados na intimação para tal, embasados em Laudo Técnico, elaborado em consonância com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

Juros de mora. Multa de Ofício Lançada

É cabível a cobrança de juros de mora equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), e da multa de ofício por expressa previsão legal.

Impugnação Improcedente

Crédito Tributário Mantido

Cientificada da decisão exarada pela DRJ, a Contribuinte apresentou o recurso voluntário de p. 142, esgrimindo suas razões de defesa nos seguintes pontos, em síntese:

(i) prescindibilidade de averbação da Reserva Legal à margem da matrícula do imóvel e do ADA expedido pelo IBAMA (vício do lançamento);

(ii) a Receita Federal não realizou levantamento de preços para o Estado do Mato Grosso (inobservância das normas reguladoras do lançamento);

(iii) o Laudo Técnico apresentado atende os requisitos da NBR 14.653-3; e

(iv) o imóvel está invadido desde 1996, sem cumprimento da reintegração de posse, uma vez que o INCRA, declarando seu interesse na desapropriação do imóvel, requereu a suspensão da ordem e sua admissão como assistente.

Na sessão de julgamento realizada em 6 de outubro de 2020, este Colegiado baixou o presente processo administrativo em diligência para que a autoridade administrativa fiscal informasse se houve, por parte da Contribuinte, o efetivo pagamento do imposto devido apurado por esta em suas DITRs de 2003, 2004 e 2005, trazendo aos autos, se fosse o caso, o respectivo comprovante (tela do sistema).

À p. 251, Informação Fiscal da Unidade de Origem informando que *foram feitas as pesquisas nos sistemas pertinentes da RFB e anexadas a DITR PJ do exercício de 2003, folhas 235 a 247, onde se nota a declaração de cota única no valor do ITR de R\$2.579,06. Foi anexada, folha 248, uma consulta de pagamento deste contribuinte do NIRF 1.595.657-1 referente ao ITR deste exercício de 2003 correspondente ao mesmo valor de R\$2.579,06, mais multa e juros, com data de arrecadação de 19/10/2004. O Auto de Infração foi lavrado em 22/10/2008, conforme Extrato do Processo folhas 249 a 250.*

É o relatório.

Voto

Conselheiro Gregório Rechmann Junior, Relator.

O recurso voluntário é tempestivo e atende os demais requisitos de admissibilidade. Deve, portanto, ser conhecido.

Conforme exposto no relatório supra, trata-se o presente caso de Auto de Infração com vistas a exigir débitos de ITR, referentes aos exercícios de 2003, 2004 e 2005, em decorrência da constatação, pela Fiscalização, das seguintes infrações cometidas pela Contribuinte: (i) não comprovação da Área de Reserva Legal e (ii) não comprovação, por meio de laudo de avaliação do imóvel, conforme estabelecido na NBR 14.653 da ABNT, do valor da terra nua declarado.

A Recorrente, reiterando os termos da impugnação apresentada, defende em sua peça recursal os seguintes pontos, em síntese:

(i) prescindibilidade de averbação da Reserva Legal à margem da matrícula do imóvel e do ADA expedido pelo IBAMA (vício do lançamento);

(ii) a Receita Federal não realizou levantamento de preços para o Estado do Mato Grosso (inobservância das normas reguladoras do lançamento);

(iii) o Laudo Técnico apresentado atende os requisitos da NBR 14.653-3; e

(iv) o imóvel está invadido desde 1996, sem cumprimento da reintegração de posse, uma vez que o INCRA, declarando seu interesse na desapropriação do imóvel, requereu a suspensão da ordem e sua admissão como assistente.

Passemos, então, à análise de cada uma das razões de defesa da Recorrente.

Da Situação do Imóvel

Em sua peça recursal a Contribuinte defende que *o imóvel está invadido desde 1996, o que motivou a ação de reintegração de posse ajuizada naquele ano que, embora o mandado de reintegração de posse concedido resta ainda aguardando cumprimento, uma vez que o INCRA, declarando seu interesse na desapropriação do imóvel, requereu a suspensão da ordem e sua admissão como assistente, à vista de seu dito interesse deslocando, em razão desse alegado interesse, a competência do Juízo para a Justiça Federal, onde permanece até hoje.*

De fato, junto com o recurso voluntário, a Contribuinte trouxe aos apresentes autos petição apresentada no processo 10183.005186/2005-69 (referente ao exercício 2000), por meio da qual logrou demonstrar a situação do imóvel, nos seguintes termos:

1. Em 28/08/96 a Recorrente ajuizou ação de Reintegração de Posse perante o MM Juízo da Comarca de Juína, processo nº 389/96, uma vez que toda sua gleba, composta por áreas urbanas e rurais, inclusive aquela matriculada sob no. 30722 no Cartório do 6º 2.º Ofício da Capital, objeto do lançamento tratado nestes autos, foi invadida (doc.1).
2. Tomando conhecimento das medidas adotadas no curso da ação, o INCRA — Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em 21/11/2007, de maneira irresponsável, peticionou ao Juízo informando sobre recente pedido de desapropriação da integralidade da gleba e de outras glebas confinantes, totalizando cerca de 330.000,0 hectares, no qual sequer havia sido realizada vistoria preliminar. Ainda assim, pondera o INCRA que a reintegração de posse seria motivo de inquietação social e que a área seria "incorporada ao patrimônio do INCRA, por imissão na posse, e incontinentemente, transferido aqueles trabalhadores..." (doc.2)
3. Após um ano e meio do ajuizamento da ação, em 25/02/98, a MM Juíza da Comarca de Juína deferiu a reintegração da posse à Recorrente, determinando a expedição do mandado para desocupação da área invadida em 30 dias (doc.3).
4. Com a concessão da reintegração da posse, volta o INCRA ao processo em 10/03/98, com maior irresponsabilidade, noticiando que o "imóvel objeto do referida Ação Reintegratória está sendo desapropriado por interesse social, para fins de Reforma Agrária através dos processos administrativos no. 21.540.00.001570195-04, 54.24014959197 e 54.240.4957197, com a denominação de Fazenda Colniza I e II..." Afirma: "Douta magistrada a expropriação desse imóvel é um fato consumado..." e requer que o Juízo de Juína decline de sua competência remetendo os autos à Justiça Federal (em razão do interesse do Incra), bem como revogasse a decisão liminar de reintegração de posse concedida ou, no mínimo, suspendesse o cumprimento do mandado pelo prazo de 90 dias, tempo que entendia necessário para concluir as ações expropriatórias (doc.4).
5. Não se sabe se por ineficiência ou por má fé, referido petitório omitiu ao Juízo fato relevante: O processo administrativo 21.540.001570/95-04, que tinha por objeto desapropriações de áreas que somavam cerca de 330.000,0 hectares já havia sido arquivado, por decisão do próprio INCRA, dele se extraindo elementos para formar apenas quatro novos processos para desapropriações de glebas menores, sendo dois deles sobre áreas da Recorrente. O processo administrativo 54.240.004957/97-82 trata da Gleba Colniza II, localizada na área de expansão do núcleo urbano destinada em Projeto de Colonização Particular aprovado pelo próprio INCRA (doc.5) e o processo administrativo 54.240.004959/97-16 da Gleba Colniza I, com 44.023,7000 hectares destacados da matrícula 31904-2DK do Cartório do 6º Ofício de Cuiabá (doc.6), cujo remanescente é objeto do lançamento tratado nestes autos (doc.7).
6. Irresponsável e absurda a afirmação do INCRA que o imóvel objeto da "Ação Reintegratória" estava sendo desapropriado, quando a ação abrangia a totalidade do remanescente da matrícula 31.904, bem como áreas urbanas e de chácaras. A reintegração teria que seguir sobre o remanescente, rural e urbano, ainda que pudesse não atingir as áreas que vieram a ser desapropriadas. Mas o pedido do INCRA foi

amplo: revogar ou suspender integralmente a ordem de reintegração de posse e deslocar a competência do Juízo para a Justiça Federal. Assim, inexplicavelmente, ocorreu.

7. Os Autos de Assistência onde o INCRA figura como Autor, foram apensados ao processo 389/96 da Comarca de Juína (doc.8). A MM Juíza, em 16/03/98, à vista das ponderações do INCRA, deferiu o prazo pretendido de 90 dias e suspendeu o cumprimento do mandado de reintegração de posse, ou até que fosse apreciado os pedidos (doc.8).

8. Somente em dezembro de 1998 o INCRA ajuizou as ações de desapropriação das Glebas Colniza I e II, a primeira com 44.023,7 hectares destacado da área cujo remanescente é objeto do lançamento recorrido. Enquanto isso, como se pode facilmente concluir, as invasões aumentavam, até pela expectativa da desapropriação, causando inestimável prejuízo patrimonial e ambiental. Mesmo informando exaustivamente ao Juízo que o INCRA já havia desapropriado parte da gleba e não tinha mais interesse, o processo permanecia inerte, sem restabelecimento da ordem.

9. Finalmente, em 02/03/2000, dois anos após a suspensão da ordem de reintegração de posse por pedido do INCRA, o MM Juízo de Juína proferiu decisão entendendo que "não tem o juiz Estadual competência para decidir se há ou não interesse do União ou autarquia federal na causa...", determinando a remessa dos autos da Reintegração de Posse com seus apensos, "inclusive e principalmente este pedido de assistência", para que lá seja decidido quanto a admissão do INCRA ou não na relação processual (doc.9).

10. Inconformada, a recorrente ingressou com Agravo de Instrumento contra a decisão, cujas informações foram prestadas pelo Juízo em 05/07/2000 (doc.10). Não obstante o Parecer da i. Procuradoria Geral de Justiça opinando pelo provimento do Agravo, o e. Tribunal de Justiça de Mato Grosso decidiu improver o recurso, determinando a remessa dos autos da Ação de Reintegração de Posse e seus apensos à Justiça Federal (doc.11).

11. Assim, em 2010/2001 foram os autos 389/96 e seus apensos encaminhados da Comarca de Juína para a Justiça Federal em Mato Grosso (doc.12). Os autos da Reintegração de Posse formaram o processo número 2001.36.00.004450-5 e o de Assistência a ela apenso o processo 2001.36.00.004458-7, ambos da 1ª Vara da Justiça Federal e Mato Grosso (doc.13).

12. A consulta processual mostra que os processos ainda se encontram na Justiça Federal, tendo retornado do E. Tribunal Regional Federal onde esteve de 2002 a 2009 para julgamento de recurso da ora recorrente, devendo os autos retornar à vara de origem. Interessante notar que mesmo na consulta à Justiça Federal se vê o destaque da observação: "LIM/REINTEGRAÇÃO DA POSSE OF.18612001 DO JD/JUINA/MT ENC. AUTOS 389196" (doc.14).

13. Em síntese, como se vê da própria consulta do processo na Justiça Federal, onde permanece desde 2001, há liminar de reintegração da posse desde 25/02/98 concedida há quase treze anos pelo Juízo competente, o da Comarca de Juína, que ainda não foi cumprida. O processo segue apesar da perda de interesse do INCRA, que acabou com o ajuizamento das ações expropriatórias em dezembro de 1998.

14. Não se sabe dizer quando os autos voltarão à Justiça Estadual. Deve o INCRA, 13 anos depois, confirmar seu desinteresse no remanescente? O que fazer com as ocupações que ocorreram nesse período? Quem deverá responder pelos prejuízos patrimoniais e ambientais? Todas essas questões certamente haverão de ser enfrentadas com o regresso dos autos, certamente à recém criada Vara Especializada em Conflitos Agrários no Estado de Mato Grosso. Uma coisa é certa: as posses nunca foram mansas e pacíficas e foram repelidas a tempo e hora pelo proprietário com a competente ação. A inacreditável atuação do INCRA, interferindo até no que concerne às áreas urbanas, além do remanescente rural, além da morosidade do judiciário, fizeram com que o mandado de reintegração na posse suspenso não possa ser cumprido nas mesmas condições de há quase treze anos atrás.

15. Por isso é que se sustenta e demonstra que o imóvel não tem mercado. Está inteiramente invadido e a ordem de reintegração ainda depende da volta dos autos, revigoramento e expedição do mandado para cumprimento, providência exclusiva do judiciário que não se sabe quando ocorrerá.

16. Quando a recorrente afirma que não há um valor de mercado para a terra nua está embasada em um fato concreto, inacreditável, mas concreto. A recorrente só tem a propriedade, não tem a posse e não sabe quando lhe será restituída. Tampouco sabe avaliar se há cobertura florística e qual a quantidade de matas ainda existentes, já que a madeira com valor comercial foi extraída ilegalmente pelos invasores, além de outras abatidas para consolidação da posse. À evidência, não há um mercado para as áreas e não há situações paradigmáticas que pudessem servir para confronto. Qualquer valor estabelecido fere os ditames legais, já que o VTN deve refletir o preço de mercado do imóvel com suas condições e particularidades e nenhum outro.

17. Por fim, quanto a demonstração de que as áreas remanescentes não são confinantes entre si, junta a recorrente a inclusa imagem de satélite onde se vê as sete áreas remanescentes da matrícula 30.722, em consonância com o trabalho de georeferenciamento protocolados no INCRA em 27/09/2007, todos ainda sob análise, aguardando a certificação para que se possa efetuar o desmembramento da única matrícula do remanescente da gleba em sete outras matrículas, providência necessária para cadastramento das áreas junto a Receita Federal.

18. A imagem de satélite, além de servir para demonstrar que as áreas remanescentes não são contíguas, presta para mostrar a extensão da ocupação desordenada por invasores no imenso período transcorrido desde o ajuizamento da ação até os dias de hoje.

Registre-se pela sua importância que, as informações susotranscritas estão acompanhadas dos respectivos documentos, conforme se infere da análise das p.p. 158 a 219.

Pois bem!

Este Conselho já teve oportunidade de analisar a questão posta, quando do julgamento do processo 10183.005186/2005-69 da mesma Contribuinte, referente ao exercício 2000, nos seguintes termos, em síntese:

Acórdão nº 2202-002.218

Neste contexto entendo que propriedade plena pressupõe o domínio, que se subdivide nos poderes de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa. Em que pese ser a propriedade um dos fatos geradores do ITR, essa propriedade não é plena quando o imóvel encontra-se invadido, pois o proprietário é tolhido das faculdades inerentes ao domínio sobre o imóvel.

Com a invasão, o direito da recorrida ficou tolhido de praticamente todos seus elementos: não há mais posse, possibilidade de uso ou fruição do bem; consequentemente, não havendo a exploração do imóvel, não há, a partir dele, qualquer tipo de geração de renda ou de benefícios para a proprietária.

Ocorre que a função social da propriedade se caracteriza pelo fato do proprietário condicionar o uso e a exploração do imóvel não só de acordo com os seus interesses particulares e egoísticos, mas pressupõe o condicionamento do direito de propriedade à satisfação de objetivos para com a sociedade, tais como a obtenção de um grau de produtividade, o respeito ao meio ambiente, o pagamento de impostos etc.

Sobreleva nesse ponto, desde o advento da Emenda Constitucional n. 42/2003, o pagamento do ITR como questão inerente à função social da propriedade. O proprietário, por possuir o domínio sobre o imóvel, deve atender aos objetivos da função social da propriedade; por conseguinte, se não há um efetivo exercício de domínio, não seria razoável exigir desse proprietário o cumprimento da sua função social, o que se inclui aí a exigência de pagamento dos impostos reais.

Na peculiar situação dos autos, ao considerar-se a privação antecipada da posse e o esvaziamento dos elementos de propriedade sem o devido êxito do processo de desapropriação, é inexigível o ITR diante do desaparecimento da base material do fato gerador e da violação dos referidos princípios da propriedade, da função social e da proporcionalidade. (Precedente do STJ. RESP RESP nº 1.144.982 T. Rel. Min. Mauro Campbell Marques DOU 15.10.2009).

Ante ao exposto, voto por negar provimento ao recurso de ofício e dar provimento ao recurso voluntário.

Adicionalmente aos fundamentos supra, ora adotados como razões de decidir, destaque-se que, seguindo firme a jurisprudência consolidada no STJ, impõe-se o provimento do recurso.

De fato, a Colenda Corte há muito firmou entendimento no sentido de que, em casos em que se encontra consolidado o esvaziamento dos atributos da propriedade (gozo, uso etc.) – tal como ocorre nas invasões irreversíveis, por exemplo –, não incidem os tributos sobre eles incidentes, a teor do REsp 1.144.982, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 15/10/2009 e REsp 963.499, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 14/12/2009.

Confira-se as seguintes ementas:

TRIBUTÁRIO. ITR. INCIDÊNCIA SOBRE IMÓVEL. INVASÃO DO MOVIMENTO "SEM TERRA". PERDA DO DOMÍNIO E DOS DIREITOS INERENTES À PROPRIEDADE. IMPOSSIBILIDADE DA SUBSISTÊNCIA DA EXAÇÃO TRIBUTÁRIA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

1. Conforme salientado no acórdão recorrido, o Tribunal a quo, no exame da matéria fática e probatória constante nos autos, explicitou que a recorrida não se encontraria na posse dos bens de sua propriedade desde 1987.
2. Verifica-se que houve a efetiva violação ao dever constitucional do Estado em garantir a propriedade da impetrante, configurando-se uma grave omissão do seu dever de garantir a observância dos direitos fundamentais da Constituição.
3. Ofende os princípios básicos da razoabilidade e da justiça o fato do Estado violar o direito de garantia de propriedade e, concomitantemente, exercer a sua prerrogativa de constituir ônus tributário sobre imóvel expropriado por particulares (proibição do venire contra factum proprium).
4. A propriedade plena pressupõe o domínio, que se subdivide nos poderes de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa. Em que pese ser a propriedade um dos fatos geradores do ITR, essa propriedade não é plena quando o imóvel encontra-se invadido, pois o proprietário é tolhido das faculdades inerentes ao domínio sobre o imóvel.
5. Com a invasão do movimento "sem terra", o direito da recorrida ficou tolhido de praticamente todos seus elementos: não há mais posse, possibilidade de uso ou fruição do bem; conseqüentemente, não havendo a exploração do imóvel, não há, a partir dele, qualquer tipo de geração de renda ou de benefícios para a proprietária.
6. Ocorre que a função social da propriedade se caracteriza pelo fato do proprietário condicionar o uso e a exploração do imóvel não só de acordo com os seus interesses particulares e egoísticos, mas pressupõe o condicionamento do direito de propriedade à satisfação de objetivos para com a sociedade, tais como a obtenção de um grau de produtividade, o respeito ao meio ambiente, o pagamento de impostos etc.
7. Sobreleva nesse ponto, desde o advento da Emenda Constitucional n. 42/2003, o pagamento do ITR como questão inerente à função social da propriedade. O proprietário, por possuir o domínio sobre o imóvel, deve atender aos objetivos da função social da propriedade; por conseguinte, se não há um efetivo exercício de domínio, não seria razoável exigir desse proprietário o cumprimento da sua função social, o que se inclui aí a exigência de pagamento dos impostos reais.

8. Na peculiar situação dos autos, ao considerar-se a privação antecipada da posse e o esvaziamento dos elementos de propriedade sem o devido êxito do processo de desapropriação, é inexigível o ITR diante do desaparecimento da base material do fato gerador e da violação dos referidos princípios da propriedade, da função social e da proporcionalidade.

9. Recurso especial não provido.

(REsp 1144982/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/10/2009, DJe 15/10/2009)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ITR. IMÓVEL INVADIDO POR INTEGRANTES DE MOVIMENTO DE FAMÍLIAS SEM-TERRA. AÇÃO DECLARATÓRIA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. FATO GERADOR DO ITR. PROPRIEDADE. MEDIDA LIMINAR DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE NÃO CUMPRIDA PELO ESTADO DO PARANÁ. INTERVENÇÃO FEDERAL ACOLHIDA PELO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJPR. INEXISTÊNCIA DE HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA. PERDA ANTECIPADA DA POSSE SEM O DEVIDO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO. ESVAZIAMENTO DOS ELEMENTOS DA PROPRIEDADE. DESAPARECIMENTO DA BASE MATERIAL DO FATO GERADOR. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA BOA-FÉ OBJETIVA.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.
2. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento pacífico de que se aplica o prazo prescricional do Decreto 20.910/1932 para demanda declaratória que busca, na verdade, a desconstituição de lançamento tributário (caráter constitutivo negativo da demanda).
3. O Fato Gerador do ITR é a propriedade, o domínio útil, ou a posse, consoante disposição do art. 29 do Código Tributário Nacional.
4. Sem a presença dos elementos objetivos e subjetivos que a lei, expressa ou implicitamente, exige ao qualificar a hipótese de incidência, não se constitui a relação jurídico-tributária.
5. A questão jurídica de fundo cinge-se à legitimidade passiva do proprietário de imóvel rural, invadido por 80 famílias de sem-terra, para responder pelo ITR.
6. Com a invasão, sobre cuja legitimidade não se faz qualquer juízo de valor, o direito de propriedade ficou desprovido de praticamente todos os elementos a ele inerentes: não há mais posse, nem possibilidade de uso ou fruição do bem.
7. Direito de propriedade sem posse, uso, fruição e incapaz de gerar qualquer tipo de renda ao seu titular deixa de ser, na essência, direito de propriedade, pois não passa de uma casca vazia à procura de seu conteúdo e sentido, uma formalidade legal negada pela realidade dos fatos.
8. Por mais legítimas e humanitárias que sejam as razões do Poder Público para não cumprir, por 14 anos, decisão judicial que determinou a reintegração do imóvel ao legítimo proprietário, inclusive com pedido de Intervenção Federal deferido pelo TJPR, há de se convir que o mínimo que do Estado se espera é que reconheça que aquele que – diante da omissão estatal e da dramaticidade dos conflitos agrários deste Brasil de grandes desigualdades sociais – não tem mais direito algum não pode ser tributado por algo que só por ficção ainda é de seu domínio.
9. Ofende o Princípio da Razoabilidade, o Princípio da Boa-Fé Objetiva e o bom senso que o próprio Estado, omissor na salvaguarda de direito dos cidadãos, venha a utilizar a aparência desse mesmo direito, ou o resquício que dele restou, para cobrar tributos que pressupõem a sua incolumidade e existência nos planos jurídico (formal) e fático (material).

10. Irrelevante que a cobrança do tributo e a omissão estatal se encaixem em esferas diferentes da Administração Pública. União, Estados e Municípios, não obstante o perfil e personalidade próprios que lhes conferiu a Constituição de 1988, são parte de um todo maior, que é o Estado brasileiro. Ao final das contas, é este que responde pela garantia dos direitos individuais e sociais, bem como pela razoabilidade da conduta dos vários entes públicos em que se divide e organiza, aí se incluindo a autoridade tributária.

11. Na peculiar situação dos autos, considerando a privação antecipada da posse e o esvaziamento dos elementos da propriedade sem o devido processo de Desapropriação, é inexigível o ITR ante o desaparecimento da base material do fato gerador e a violação dos Princípios da Razoabilidade e da Boa-Fé Objetiva.

12. Recurso Especial parcialmente provido somente para reconhecer a aplicação da prescrição quinquenal.

(REsp 963.499/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/03/2009, DJe 14/12/2009)

Não fosse essa exposição suficiente, a PGFN, desde 29/01/2018, adicionou na lista de Dispensa de Contestar e Recorrer a seguinte dispensa no item 1.25 – ITR:

b) Terras invadidas

Resumo: O STJ já firmou orientação quanto à impossibilidade de cobrar ITR em face do proprietário, na hipótese de invasão, a exemplo de quando o imóvel rural é invadido por “Sem Terras” e indígenas. Isso porque, de acordo com a Corte Superior, sem o efetivo exercício de domínio, não obstante haver a subsunção formal do fato à norma, não ocorreria o enquadramento material necessário à constituição do imposto, na medida em que o proprietário não se deteria o pleno gozo da propriedade. Destaque-se, em relação às instâncias ordinárias, a necessidade de analisar se, dentro do conjunto fático probatório, nas ações ajuizadas relativamente à cobrança do ITR, os impostos referem-se ao período em que o proprietário esteve impossibilitado de pleno gozo do direito de propriedade, em razão da invasão. Importa ressaltar também para que se esteja atento para eventuais fraudes perpetradas para afastar a cobrança do ITR.

Precedentes: AgRg no REsp 1346328/PR, REsp 963.499/PR, REsp 1144982/PR, RESP nº 1.567.625/RS, RESP nº 1.486.270/PR, RESP nº 1.346.328/PR, AgInt no REsp 1.551.595/SP, RESP nº 1.111.364/SP, ARESP nº 1.187.367/SP, RESP nº 1.551.595/SP, ARESP nº 337.641/SP, ARESP nº 162.096/RJ.

Referência: Nota PGFN/CRJ nº 08/2018

Observe-se pela sua importância que, já na ementa da Nota PGFN/CRJ n.º 08/2018 a Procuradoria bem delimita que se o proprietário não detém a posse do imóvel, em razão de o imóvel rural de sua titularidade ter sido invadido, como ocorre nos casos das invasões, fica impossibilitada a cobrança do ITR, já que, na hipótese, segundo o STJ, a propriedade seria somente formalidade legal.

Outrossim, destaque-se que recentemente foi publicado no Diário Oficial da União, edição nº 214, do dia 10/11/2020, o Despacho nº 347/PGFN-ME, de 5 de novembro de 2020, *in verbis*:

DESPACHO Nº 347/PGFN-ME, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2020

Aprovo, para os fins do art. 19-A, caput e inciso III, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, o PARECER SEI Nº 3/2019/CRJ/PGACET/PGFN-ME, que recomenda a não apresentação de contestação, a não interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, desde que inexistam outros fundamentos relevantes, nas ações judiciais baseadas no entendimento de que “é impossível cobrar ITR em face do proprietário, na hipótese de invasão, a exemplo das levadas a efeito por sem-terra e indígenas, por se considerar que, em tais circunstâncias, sem o efetivo exercício de domínio, não obstante haver a subsunção formal do fato à norma, não ocorreria o enquadramento material necessário à

constituição do imposto, na medida em que não se deteria o pleno gozo da propriedade". Encaminhe-se à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, consoante sugerido. Brasília, 26 de agosto de 2020.

RICARDO SORIANO DE ALENCAR

Procurador-Geral

Acerca das manifestações da Procuradoria em análise, destaque-se que, após a edição da Lei nº 13.874, de 2019 (fruto da conversão da Medida Provisória nº 881, de 2019), sobreveio nova sistemática do regime legal de dispensas de contestação e recursos encartado no art. 19 da Lei nº 10.522, de 2002, que culminou com a extinção da figura jurídica do ato declaratório do PGFN, de forma que, hodiernamente, basta a manifestação da PGFN sobre a dispensa para que seja de observância obrigatória e, conforme acima exposto, existe dispensa manifestada e inclusa na lista de dispensa de contestar e de recorrer.

Destarte, trata-se de orientação, no entendimento deste Relator, de caráter obrigatório, inclusive face ao art. 62, § 1.º, II, alínea "c" (dispensa legal de constituição), do anexo II, do Regimento Interno do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (RICARF).

Neste diapasão, de acordo com a nova sistemática do art. 19-A, inciso III, da Lei nº 10.522, de 2002, a vinculação às teses firmadas pelos Tribunais Superiores (e não mais passíveis de irrevogação em juízo) dá-se com a manifestação da PGFN, sendo desnecessária a edição de ato administrativo específico ou aprovação ministerial para tanto. Ainda que se diga que o dispositivo precise de regulamentação para aplicação ou que se sustente que os Conselheiros do CARF não se vinculam a tal norma, pois são independentes da RFB, entendo, com respeito às posições em contrário, que deve prevalecer a segurança jurídica e se aplicar de modo incontinenti o entendimento esposado pela PGFN, sob pena de incentivo a litigância desfavorável a própria Fazenda Nacional.

Ponto bastante interessante e esclarecedor sobre esta questão do novo regime jurídico advindo da Lei nº 13.874, de 2019 (fruto da conversão da Medida Provisória nº 881, de 2019) consta em passagem da Nota SEI nº 51/2019/CRJ/PGACET/PGFN-ME, *in verbis*:

7. Com a edição da Lei nº 13.874, de 2019 (fruto da conversão da Medida Provisória nº 881, de 2019), houve a modificação do regime legal de dispensas de contestação e recursos encartado no art. 19 da Lei nº 10.522, de 2002, que culminou com a extinção da figura jurídica do ato declaratório do PGFN, resguardada a eficácia dos atos já editados antes da vigência da nova lei. Segundo a novel sistemática do art. 19-A, III, da Lei nº 10.522, de 2002, a vinculação da RFB às teses firmadas pelos Tribunais Superiores competentes (e não mais passíveis de impugnação em juízo) dá-se com a manifestação da PGFN, sendo desnecessária a edição de ato administrativo específico ou aprovação ministerial para tanto.

8. Sucede que a matéria, até o momento, pende de regulamentação pelos órgãos envolvidos, o que se pretende seja levado a efeito em breve. Embora o referido regulamento não seja indispensável para a concretização do art. 19-A, III, da Lei nº 10.522, de 2002, entende-se deveras recomendável proceder-se à definição interna do procedimento, no intuito de garantir certeza, uniformidade e segurança jurídica na atuação entre RFB e a PGFN. (grifei).

Neste contexto, impõe-se o provimento do recurso voluntário neste particular, com o consequente cancelamento do crédito tributário, restando, assim, prejudicada a análise das demais razões recursais.

Conclusão

Ante o exposto, voto por dar provimento ao recurso voluntário, cancelando-se o lançamento fiscal em face do acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva, restando, assim, prejudicada a análise das demais alegações recursais.

(documento assinado digitalmente)

Gregório Rechmann Junior