



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

Processo n° 10240.000667/2005-56
Recurso n° 136.848 Voluntário
Acórdão n° **2201-01.208 – 2ª Câmara / 1ª Turma Ordinária**
Sessão de 28 de julho de 2011
Matéria ITR
Recorrente ALDO ALBERTO CASTANHEIRA SILVA
Recorrida DRJ-RECIFE/PE

Assunto: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR

Exercício: 2001

Ementa: IMPOSTO TERRITORIAL RURAL. ITR - ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E DE UTILIZAÇÃO LIMITADA. EXIGÊNCIA FEITA EM RAZÃO DA NÃO APRESENTAÇÃO TEMPESTIVA DO ATO DECLARATÓRIO AMBIENTAL. DESNECESSIDADE. SÚMULA CARF Nº 41 - A não apresentação do Ato Declaratório Ambiental (ADA) emitido pelo IBAMA, ou órgão conveniado, não pode motivar o lançamento de ofício relativo a fatos geradores ocorridos até o exercício de 2000.

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEFINIÇÃO. São áreas de preservação permanente aquelas especificamente definidas como tal pela legislação. O fato de o imóvel estar localizado em região de um plano de zoneamento, ainda que esta localização implique em restrições ao seu uso, não caracteriza, por si só, a área como sendo de preservação permanente.

Recurso negado

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do Colegiado, por unanimidade, rejeitar a preliminar de nulidade e, no mérito, por unanimidade, negar provimento ao recurso.

Assinatura digital
Francisco Assis de Oliveira Júnior – Presidente

Assinatura digital
Pedro Paulo Pereira Barbosa - Relator

EDITADO EM: 29/07/2011

Participaram da sessão: Francisco Assis Oliveira Júnior (Presidente), Pedro Paulo Pereira Barbosa (Relator), Eduardo Tadeu Farah, Rodrigo Santos Masset Lacombe, Guilherme Barranco de Souza (Suplente convocado) e Rayana Alves de Oliveira França. Ausente, justificadamente, o Conselheiro Gustavo Lian Haddad.

Relatório

ALDO ALBERTO CASTANHEIRA SILVA interpôs recurso voluntário contra acórdão da DRJ-RECIFE/PE (fls. 54) que julgou procedente lançamento, formalizado por meio do auto de infração de fls. 16/24, para exigência de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR referente ao exercício de 2001, no valor de R\$ 409.498,40, acrescido de multa de ofício e de juros de mora, perfazendo um crédito tributário total lançado de R\$ 977.923,12.

Segundo o relatório fiscal o lançamento decorre da revisão da DITR/2001 da qual foi glosada a área declarada como de preservação permanente (29.973,4ha). O fundamento da autuação foi o de que “a área de preservação permanente que foi declarada não está amparada pela documentação exigida pela legislação do ITR, ensejando a glosa da referida área e a cobrança do imposto devido, acrescido da multa de ofício e dos juros de mora”.

O Contribuinte impugnou o lançamento e alegou, em síntese, que o imóvel está totalmente inserido na zona 2 da Lei de Zoneamento do Estado de Rondônia (Lei Ambiental do Planafloro), portanto, o imóvel é totalmente de preservação permanente. Observa que o lançamento baseou-se na ausência de apresentação do Ato Declaratório Ambiental – ADA e do Termo de Compromisso de manutenção de Floresta Maneja, o que, argumenta, nada altera o fato de o imóvel estar inserido no Zoneamento 2. Observa também que o referido termo, de qualquer forma, foi apresentado à Receita Federal.

A DRJ-RECIFE/PE julgou procedente o lançamento com base, em síntese, na consideração de que a apresentação tempestiva do Ato Declaratório Ambiental é condição necessária para o gozo do benefício de isenção, e que, no caso, o Contribuinte não comprovou a apresentação do referido documento. Observou que não se discute no caso a materialidade da existência da área ambiental, mas a observância de um requisito formal exigido por lei.

O Contribuinte tomou ciência da decisão de primeira instância em 04/09/2006 (fls. 69) e, em 04/10/2006, interpôs o recurso voluntário de fls. 72/79 no qual reiterou, em síntese, as alegações e argumentos da impugnação.

O processo foi incluído na pauta de julgamento do antigo Terceiro Conselho de Contribuintes (Primeira Câmara) do dia 10 de julho de 2008 que decidiu converter o julgamento em diligência para que fosse intimada a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de Rondônia a esclarecer os seguintes pontos:

a) Se a área objeto deste processo efetivamente está inserida em área de zoneamento sócio-econômico-ecológico de Rondônia, nos termos da Lei Complementar Estadual 52/1991.

b) Indicar qual a dimensão da área que eventualmente está inserida neste zoneamento.

c) Indicar qual a classificação da área no zoneamento, indicando se a classificação refere-se a área de preservação permanente, de reserva legal, de utilização limitada, e neste caso, se é de interesse ecológico, nos termos da Lei Federal 9.393/96, em especial, na classificação do artigo 10º.

d) Se houver possibilidade de exploração se há plano de manejo ou equivalente pelo contribuinte no ano indicado, isto é, 2.000.

e) Trazer demais informações que julgar necessárias.

Em cumprimento da diligência, foi intimado o órgão estadual de Rondônia que, em resposta, enviou a manifestação de fls. 134/136.

Na sequência, o Contribuinte foi intimado a tomar ciência dos novos elementos carreados aos autos em decorrência da diligência e a, querendo, manifestar-se sobre tais elementos, conforme intimação de fls. 139, nada tendo sido apresentado.

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 decorrente da glosa da área de preservação permanente, igual á totalidade do imóvel. O Contribuinte afirma que o imóvel é constituído integralmente por área de preservação permanente por estar inserido na zona 2 da Lei de Zoneamento de Rondônia.

Discute-se também no processo a não apresentação do ADA.

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. 17-0. 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 procedimentos 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.

Dito isto, não me parece minimamente razoável que a exclusão, prevista em lei, de uma área ambiental, cuja existência independe de manifestação do Poder Público, fique condicionada a um ato formal de apresentação do tal ADA. Mas não há dúvida de que a lei poderia criar tal exigência: A questão aqui, entretanto, é se o art. 17-0, em que se baseiam os que defendem esta posição, permite esta interpretação; se é este o sentido e o alcance que se deve extrair da norma que melhor a harmonize com os demais princípios e normas que regem a tributação do ITR e a preservação do meio ambiente.

Assim, em conclusão, penso que o art. 17-0 da Lei nº 6.938/81 impõe a exigência da apresentação tempestiva do ADA apenas nos casos em que a existência da área ambiental dependa de declaração ou reconhecimento por parte do Poder Público.

Neste caso específico, o fato gerador refere-se ao ano de 1999 e, para período anterior a 2000, a jurisprudência do CARF já está consolidada no sentido da inexigibilidade do ADA, conforme súmula CARF nº 41, a saber:

Súmula CARF nº 41: A não apresentação do Ato Declaratório Ambiental (ADA) emitido pelo IBAMA, ou órgão conveniado, não pode motivar o lançamento de ofício relativo a fatos geradores ocorridos até o exercício de 2000.

A não apresentação do ADA, portanto, não seria um obstáculo para a admissibilidade das exclusões das áreas ambientais pretendida pelo Contribuinte.

Discute-se, todavia, a materialidade da existência da área ambiental. Embora a DRJ afirme que tal questão não está em debate, o fato é que o fundamento da autuação é a falta de comprovação da existência da área ambiental por meio de documentos hábeis e idôneos, o que por certo não diz respeito apenas aos aspectos formais.

Pois bem, o Contribuinte reivindica a existência da área de preservação permanente por estar o imóvel inserido na Zona 2 do plano de zoneamento do estado de Rondônia. Ocorre que tal circunstância não caracteriza o imóvel como área de preservação permanente. Como se viu dos artigos 2º e 3º da lei nº 4.771, de 1965, acima reproduzidos, consideram-se APP as áreas localizadas em determinadas posições específicas, como margens de rios, topos de morros, etc., e as áreas sob proteção especial assim definidas por ato específico do Poder Público. No caso, o simples fato de o imóvel estar localizado em região de um plano de zoneamento, ainda que esta localização implique em restrições ao seu uso, não caracteriza, por si só, a área como sendo de preservação permanente.

Note-se que o ITR é um imposto sobre o patrimônio, bastando para a sua incidência a titularidade de um patrimônio, definido como imóvel rural, independentemente de uma maior ou menor possibilidade de aproveitamento econômico deste patrimônio. Tal aspecto é relevante apenas para determinar o valor do imóvel. Por outro lado, a legislação prevê isenções para alguns tipos de áreas ambientais. Mas, neste caso, a situação referida pelo contribuinte não se enquadra em nenhum das hipóteses de isenção.

É interessante observar, observando o plano de zoneamento do Estado de Rondônia, conforme documento encaminhado pelo Governo daquele Estado, às fls. 134/136 que o plano se limita a definir as características de cada zona e determinar os tipos de atividades que podem ser ali desenvolvidas. Portanto, além de não ser um ato específico, relativo ao imóvel objeto da autuação, mas um ato que regulamenta, genericamente, as formas de aproveitamento das terras no Estado, essa regulamentação em momento algum define tal ou qual área como de preservação permanente.

Nestas condições, portanto, penso que não assiste razão ao recorrente.

Conclusão

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

Assinatura digital
Pedro Paulo Pereira Barbosa