



MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
SEGUNDA CÂMARA

Processo nº 10435.000030/2005-82
Recurso nº 137.337 Voluntário
Matéria ITR - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL
Acórdão nº 302-39.407
Sessão de 24 de abril de 2008
Recorrente COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO - CHIESF
Recorrida DRF-RECIFE/PE

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL - ITR

Exercício: 1999

DITR. MULTA POR ATRASO NA ENTREGA DA DECLARAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL - ITR APRESENTAÇÃO DE DECLARAÇÃO DO ITR. ILEGITIMIDADE PASSIVA.

Tendo o imóvel rural sido destinado a reassentamento de população rural desalojada, for exigência legal, este se tornou indisponível ao contribuinte, que deve ser excluído do pólo passivo da relação tributária, pois não pode ser considerado possuidor direto ou indireto, nem se pode considerar que o mesmo tenha o domínio do imóvel.

RECURSO VOLUNTÁRIO PROVIDO.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDAM os membros da segunda câmara do terceiro conselho de contribuintes, por maioria de votos, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do relator. Vencidos os Conselheiros Corinto Oliveira Machado e Ricardo Paulo Rosa.


JUDITH DO AMARAL MARCONDES ARMANDO - Presidente


MARCELO RIBEIRO NOGUEIRA - Relator

Participaram, ainda, do presente julgamento, os Conselheiros: Luciano Lopes de Almeida Moraes, Mércia Helena Trajano D'Amorim, Beatriz Veríssimo de Sena e Rosa Maria de Jesus da Silva Costa de Castro. Esteve presente a Procuradora da Fazenda Nacional Maria Cecília Barbosa.

Relatório

Adoto o relatório de primeira instância por bem traduzir os fatos da presente lide até aquela decisão.

Contra o contribuinte acima identificado foi lavrado o Auto de Infração de fl. 45, no qual é cobrado o Multa por Atraso na Entrega da Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, exercício 1999, relativo ao imóvel denominado "Projeto Apolônio Sales", localizado no município de Petrolândia – PE, com área total de 4.352,0 ha, cadastrado na SRF sob o nº 5.347.558-5, no valor de R\$ 32.561,49 (trinta e dois mil, quinhentos e sessenta e um reais e quarenta e nove centavos).

2. Não concordando com a exigência o contribuinte apresentou a impugnação de fls. 01/08 alegando, em síntese:

I – que a impugnante iniciou, em julho de 1979, a construção da Usina de Itaparica;

II – que, em razão do enchimento do reservatório, foram procedidas a diversas desapropriações nas áreas às margens do Rio São Francisco, autorizadas pelo Decreto nº 93.205, de 1986;

III – que foi firmado acordo entre Chesf e os representantes sindicais do Sub-Médio do São Francisco, com a intervenção do Ministério das Minas e Energia, datado de 06/12/1986, que garantia a criação de assentamentos para os quais seriam transferidos os produtores rurais que utilizavam as terras inundadas;

IV – que Chesf se comprometeu a desapropriar as áreas às bordas do lago, criando infra-estrutura de irrigação e moradia para os reassentados;

V – que as terras foram desapropriadas pela manifestante, cumprindo os termos dos Decretos nº 93.238/1986 e nº 93.664/1986, pelos quais as áreas foram declaradas de utilidade pública;

VI – que o Projeto Apolônio Sales, NIRF 5.347.558-5 é uma área de reassentamento implementada nos termos citados;

VII – que não expropriou terras para seu uso, nem para o seu proveito, nem para sua exploração própria;

VIII – que, em casos análogos, a autoridade fazendária reconheceu a não-incidência do ITR relativamente aos imóveis rurais "Projeto Glória" (NIRF 5393438-5), "Projeto Pedra Branca" (NIRF 5886174-2), "Projeto Lagoa do Curral" (NIRF 5327133-5) e "Projeto Rodelas" (NIRF 5980783-0);

LX – que, além da tese de isenção, foi defendida tese de não-incidência, tendo em vista que Chesf não é contribuinte do ITR;

X – que o legislador estabeleceu que a DITR deve ser apresentada pelo contribuinte do ITR e que, em não o sendo a interessada é incabível a exigência do cumprimento da obrigação acessória aqui tratada;

XI – que “contribuinte” é a pessoa que retira proveito econômico da propriedade, citando jurisprudência administrativa e judicial;

XII – que Chesf não pode ser prejudicada pela Administração Federal por empreender obras de inclusão social;

XIII – que seja declarada a ilegitimidade passiva de Chesf, visto que não é possuidora, não goza, não dispõe, nem tampouco auferir vantagem econômica do referido imóvel;

XIV – que o processo seja arquivado.

A decisão de primeira instância foi assim ementada:

Assunto: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR

Exercício: 1999

MULTA POR ATRASO NA ENTREGA DA DECLARAÇÃO.

Deve ser mantida a exigência relativa à multa por atraso na entrega da DITR, quando restar comprovada sua entrega fora do prazo previsto na legislação de regência.

FATO GERADOR DO ITR.

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.

SUJEITO PASSIVO DO ITR.

São contribuintes do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título de imóvel rural, assim definido em lei, sendo facultado ao Fisco exigir o tributo, sem benefício de ordem, de qualquer um deles, nos termos do art. 31 do Código Tributário Nacional.

ITR. ISENÇÃO. CONDIÇÕES.

Somente é isento do ITR o imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária, caracterizado pelas autoridades competentes como assentamento, que atenda aos requisitos previstos na legislação de regência.

Assunto: Normas Gerais de Direito Tributário

Exercício: 1999

ISENÇÃO. INTERPRETAÇÃO LITERAL.

A legislação tributária que disponha sobre outorga de isenção deve ser interpretada literalmente.

Lançamento procedente.

No seu recurso, o contribuinte repisa os argumentos trazidos com a impugnação.

É o Relatório.

Voto

Conselheiro Marcelo Ribeiro Nogueira, Relator

Conheço do presente recurso por tempestivo e atender aos requisitos legais.

Há preliminar de ilegitimidade passiva do recorrente para efeito de tributação do ITR e por via de consequência da obrigação acessória a este, baseada esta preliminar no fato de estar a área em questão sujeita à política de reforma agrária da União Federal.

Observo ainda que a matéria não é debutante neste Conselho e tomo a liberdade de adotar, com as devidas cautelas e necessárias adaptações, o voto proferido pelo ilustre Conselheiro Zenaldo Loibman, em Acórdão unânime de sua lavra da Terceira Câmara deste Conselho (acórdão 303-32.650, julgado em 07 de dezembro de 2005), nos seguintes termos:

“Há preliminares. Além da arguição de ilegitimidade passiva, também há de nulidade do auto de infração. Posteriormente quanto ao mérito, se vencidas as preliminares, há que se enfrentar, se for o caso, a isenção ou não da propriedade rural em foco (áreas abrangidas no denominado Projeto Brígida) em face do art.3º da Lei 9.393/96, e ainda a isenção da ARL, além da questão referente à multa pelo atraso na entrega da DITR, e quanto aos juros calculados pela taxa SELIC.

Vejamos a questão da alegada ilegitimidade passiva.

A recorrente é concessionária de serviço público voltada à produção de energia elétrica, porém no caso concreto foi incumbida por meio de Decreto Presidencial de adquirir terras especificadas para reassentamento de milhares de famílias que habitavam área rural destinada à formação do reservatório da Usina Hidrelétrica de Itaparica. Providenciou a desapropriação e posterior transferência de tais terras, afetadas a finalidade de interesse público, de utilidade pública e interesse social, especificamente definidas no Decreto, concretizando a única atividade que lhe seria possível com relação à área sob exame, o reassentamento da população rural, estimada em 6.000 famílias, desalojada de outra área destinada ao reservatório da Usina Hidrelétrica de Itaparica.

Não há dúvida de que o ITR é típico tributo de vocação extrafiscal, isto é, em que pese resulte em alguma arrecadação pecuniária, esta não é a sua finalidade precípua, neste mister chega a ser desprezível o resultado tributário. A apresentação feita pela SRF ao Decreto 4.382/2002, que regulamenta a Lei 9.393/96, explicita sua importância como instrumento regulador da aplicação de políticas públicas relativas à ocupação de terras, de política fundiária e de preservação ambiental.

Contudo a experiência tem demonstrado que a rotina diária da administração tributária exercida pela SRF, notadamente focada à fiscalização e arrecadação de tributos precipuamente fiscais, tem

provocado freqüentemente uma interpretação equivocada na aplicação da norma disciplinadora de preservação ambiental, ou, como neste caso, de interesse social especialmente voltado à reforma agrária.

A idéia de que somente a posse plena, sem subordinação (posse com animus domini) se constitui em fato gerador do ITR parece ser pacífica, está aquela conduzida pelo Ministério específico, ou pelo INCRA isoladamente, literalmente transcrita nas publicações da SRF, por exemplo no "Manual de Perguntas e Respostas do ITR", está posta a conclusão de que o arrendatário, o comodatário e o parceiro não são contribuintes do ITR. Ou seja, é ou deveria ser indiscutível tal princípio, pois que literalmente reconhecido em tais publicações (Veja-se no "Perguntas e Respostas" 2002, ITR, pergunta 37, p.21). A razão é simples esses não têm a posse com animus domini.

Apesar disso, muitas vezes, quando a autoridade tributária necessita interpretar a norma para aplicá-la, como no caso concreto, insiste em apegar-se à literalidade, ou ao privilégio da forma sobre a substância, e desliza da extrafiscalidade para equivocadamente mergulhar num mundo irreal, dimensão diversa da realidade fática que deve ser enfrentada. No caso concreto também não se vislumbra animus domini na recorrente, mesmo na fase de transição entre a propriedade pelos expropriados e a propriedade pelos assentados.

Verifica-se que em 08.09.1986, foi publicado no DOU, p.53, o Decreto 93.238, que declarou de utilidade pública e interesse social, para fins de desapropriação, áreas necessárias à implantação de projetos de irrigação, destinadas ao reassentamento de parte da população retirada da área destinada ao Reservatório de Itaparica, dentre as quais estão as do "Projeto Brígida", no município de Orocó/PE. O mesmo Decreto estabeleceu, no art.2º, que a CHESF ficava autorizada a promover com recursos próprios a desapropriação das áreas.

O interessado logrou demonstrar o real interesse do Estado (Governo Federal, Governos Estaduais de PE e da BA), tendo em vista o reassentamento da população retirada da área do Reservatório da Usina Hidrelétrica de Itaparica, inclusive com aporte de recursos orçamentários conforme determinação também contida no Decreto Presidencial.

A alegação da decisão recorrida quanto a este aspecto factual é de que nenhum documento nos autos comprovaria que o imóvel esteve incluído em programa oficial de reforma agrária.

É de se distinguir a idéia de "programa oficial de reforma agrária" da "reforma agrária oficial". A primeira expressão, utilizada na norma isentiva, é mais ampla que a segunda e, a meu ver, permite que se vislumbre na materialidade da conduta imposta à CHESF, no caso concreto, a nota essencial de iniciativa de "reforma agrária", determinada por ato oficial, a saber o Decreto 93.238/96.

Ora o interesse governamental atrelado ao reassentamento de 6.000 famílias rurais, que habitavam propriedade de terceiros, em más condições de sobrevivência, para outra área rural, especificada pela União (com apoio dos Estados-membros), com titulação de

propriedade e com projeto de irrigação, só pode ser entendido com a natureza de "reforma agrária", ainda que não seja especificamente conquanto haja evidências documentadas nos autos quanto à participação também do INCRA no caso concreto.

A DRJ nem mesmo pôs em dúvida a satisfação dos demais requisitos previstos nas alíneas de "a" a "c", do inciso I, do art.3º, da Lei 9.393/96, insistiu apenas na aparente insatisfação prévia da condição prevista no inciso I, ou seja, de ser imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária. Que, pelos motivos acima, e ao contrário do que conclui a autoridade julgadora de primeira instância, me parece atendida.

Mas há um segundo aspecto também abordado na r.decisão recorrida, e que diz respeito a excluir o presente caso da ressalva contida no §1º, do art.1º, da referida Lei.

É que pela norma não incide o ITR sobre imóvel rural declarado de interesse social para fins de reforma agrária se houver imissão prévia na posse.

São fatos incontroversos que toda a operação de aquisição de terras com as características especificadas no Decreto, configuraram a desapropriação voltada a um interesse público e social para fins de reforma agrária (embora para a DRJ não segundo um programa oficial) e que a operação executada pela CHESF conforme as determinações do Chefe do Poder Executivo Federal resultaram nas Escrituras Públicas apresentadas às fls.188/288, todas de Doação às famílias rurais desalojadas em função do Reservatório da Usina de Itaparica, todas efetuadas no ano-calendário de 1999(e, portanto após a ocorrência do fato gerador do ITR/97).

Mas é de se perguntar, e se tais escrituras tivessem sido lavradas em 1996 (?), aparentemente no rastro do raciocínio desenvolvido pela DRJ, não haveria dúvida quanto à isenção de tais terras. E assim a análise se concentraria na formalidade da escritura, e desconsideraria a posse efetiva, ou o domínio útil pelos assentados já na data do fato gerador do ITR/97.

Por outro lado, a DRJ valorizou especialmente o fato de as desapropriações terem sido procedidas pela CHESF, pessoa jurídica de direito privado, concessionária de serviço público, e não pelo INCRA, o que, no seu entender, faz diferença, porque no caso de desapropriação por PJ de direito privado não há que se falar em isenção do ITR, conforme deixa claro a SRF por suas publicações de orientação ao contribuinte, com base na Lei 9.393/96, art. 1º, § 1º.

Afirma que, por exemplo, conforme o Manual de Perguntas e Respostas relativo ao ITR/2003, editado pela SRF, e também disponível via internet, o expropriado é contribuinte do ITR, com relação aos fatos geradores ocorridos até a data da perda da posse ou da propriedade; o expropriado perde a posse ou a propriedade quando o juiz determina a imissão prévia na posse ou, quando ocorre a transferência ou incorporação do imóvel rural ao patrimônio do expropriante. A apresentação da declaração e a apuração e pagamento do imposto

devem ser efetuados pela pessoa física ou jurídica que em relação ao fato gerador, seja contribuinte do ITR. Diz que o art.2º, do Decreto 4.382/2002 confirma expressamente o acima exposto. E assim seria a CHESF contribuinte do ITR/97 referente a essas áreas destinadas ao reassentamento.

Ora, analisemos com atenção as normas referidas, constantes do art. 2º, § 1º, I, II e III, do Decreto 4.382/2002. Ali se determina que mesmo para a propriedade rural declarada de utilidade pública, ou de interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, incide ITR. Incide ITR até a data da perda da posse pela imissão prévia do Poder Público na posse, ou seja, a partir do momento em que a posse couber ao Poder Público não mais incide ITR. Do inciso II decorre que se a propriedade se transferir ao patrimônio do Poder Público, também não incidirá o ITR.

E finalmente do inciso III vem que “a desapropriação promovida por pessoa jurídica de direito privado delegatária ou concessionária de serviço público, não exclui a incidência do ITR sobre o imóvel rural expropriado”. E é nessa norma literalmente que se fundamenta a DRJ para imputar à CHESF, neste caso concreto, a exigência do ITR/97.

É precisamente neste ponto que o viés arrecadatório da SRF distorce a interpretação do ordenamento jurídico, que há de ser também lógico-sistemático, e conforme lembra oportunamente o recorrente, com base na LICC, a interpretação legal deve ser em consonância com os fins sociais a que ela se dirige e, voltada às exigências do bem comum.

O fato é que assiste razão à recorrente quando protesta que, no caso concreto, não expropriou as referidas terras para o seu uso, enquanto concessionária de serviço público, nem para sua exploração ou seu proveito sob qualquer aspecto, limitou-se a atuar no limite do comando do Chefe do Poder Executivo Federal, via Decreto, sem qualquer animus domini. Nos termos determinados adquiriu as terras especificadas, tomou as providências determinadas com vistas à titulação de propriedade destinada às 6.000 famílias rurais, e repassou imediatamente os lotes à posse e, progressivamente, ao domínio dos realocados. A evidência de ausência de animus domini é reforçada pelo fato de que os recursos utilizados nessa mega-operação incluíram recursos orçamentários, e houve a participação logística do Ministério das Minas e Energia, da CODEVASF, do DNOCS, do INCRA, além da própria CHESF.

Não se pode caracterizar a CHESF como possuidora a qualquer título, e muito menos como tendo o domínio útil daquelas terras destinadas ao assentamento de 6.000 famílias, de resto efetivado, conquanto atuou como mero instrumento do Poder Público na realização de atividade de reforma agrária. Ainda que tais imóveis em momento algum tenham sido formalmente transferidos ao patrimônio da União, também em momento algum poderiam ser objeto de uso, fruição ou disponibilidade, por parte da CHESF, havia restrição absoluta para qualquer outra finalidade diversa daquela especificada no Decreto Presidencial.

A propriedade, instituto de direito civil neste caso esteve, na transição entre os expropriados e os reassentados, muito mais próxima da União do que da CHESF.

Se a compreensão do ITR tiver de ser embasada na sua finalidade extrafiscal, não há dúvida em afastar a possibilidade de tributação dirigida à CHESF neste caso.

A meu ver, é de se acatar a arguição de ilegitimidade passiva feita pela recorrente, com o que se torna desnecessário enfrentar os demais aspectos da lide; não se formou a relação jurídico tributária para exigência do ITR/97 entre a União e a CHESF."

Portanto, parece-me, inegável a ilegitimidade da recorrente para o cumprimento da obrigação acessória e para a exigência da multa correspondente ao não adimplemento da mesma, logo VOTO, por conhecer do recurso e dar-lhe integral provimento.

Sala das Sessões, em 24 de abril de 2008

Marcelo Ribeiro Nogueira
MARCELO RIBEIRO NOGUEIRA - Relator