



Ministério da Economia
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



Processo nº 10675.723756/2011-11
Recurso Voluntário
Acórdão nº 2202-006.976 – 2ª Seção de Julgamento / 2ª Câmara / 2ª Turma Ordinária
Sessão de 8 de julho de 2020
Recorrente VÂNIA LEISA CECÍLIO PAVEL
Interessado FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL (ITR)

Exercício: 2006

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

Com a invasão do movimento "sem terra", 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; consequentemente, 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. Precedentes do STJ.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por maioria de votos, em dar provimento ao recurso, vencidos os conselheiros Mário Hermes Soares Campos (relator) e Ricardo Chiavegatto de Lima, que lhe negaram provimento. Designado para redigir o voto vencedor o conselheiro Leonam Rocha de Medeiros.

(documento assinado digitalmente)

Ronnie Soares Anderson - Presidente

(documento assinado digitalmente)

Mário Hermes Soares Campos - Relator

(documento assinado digitalmente)

Leonam Rocha de Medeiros - Redator Designado

Participaram do presente julgamento os Conselheiros: Mário Hermes Soares Campos, Martin da Silva Gesto, Ricardo Chiavegatto de Lima, Ludmila Mara Monteiro de Oliveira, Caio Eduardo Zerbeto Rocha, Leonam Rocha de Medeiros, Juliano Fernandes Ayres e Ronnie Soares Anderson (Presidente).

Relatório

Trata-se de recurso voluntário interposto contra decisão prolatada no Acórdão nº 04-33.452 – da 1ª Turma da Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento em Campo Grande (DRJ/CGE), datada de 16 de setembro de 2013, que julgou improcedente a impugnação relativa à Notificação de Lançamento (NL) nº 06109/00035/2011, do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), no valor original de R\$ 7.542,05 (sete mil, quinhentos e quarenta e dois reais e cinco centavos).

Consoante a “Descrição dos Fatos e Enquadramento Legal”, a contribuinte após regularmente intimada, não comprovou por meio de Laudo de Avaliação do imóvel, conforme estabelecido na NBR 14.653-3 da ABNT, o Valor da Terra Nua – VTN - (R\$ 212.163,00) declarado em sua Declaração de Imposto Territorial Rural (DITR) do exercício de 2006, referente à Fazenda Santa Fé II, NIRF 2.739.932-0. Na intimação foi incluída a informação de que a não comprovação do VTN declarado ensejaria o arbitramento do valor da terra nua, com base nas informações do Sistema de Preços de Terra (SIPT), da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

Tendo em vista o fim do prazo estipulado na intimação sem a apresentação da documentação exigida, foi lavrada a presente Notificação Fiscal, com alteração do VTN do imóvel e consequente aumento do valor tributável, apurando-se imposto suplementar conforme demonstrativo de cálculo. O valor da terra nua foi arbitrado, pelo VTN/ha do município de localização do imóvel para 1º de janeiro de 2006, tendo como referência as informações do Sistema de Preços de Terra (SIPT), aprovado pela portaria SRF nº 447 de 28/03/2002 e nos termos do artigo 14 da Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Também é esclarecido pela autoridade fiscal lançadora, que foi utilizado o VTN mínimo constante do SIPT informado pela Secretaria de Agricultura do estado de Minas Gerais, para o município sede do imóvel (Uberlândia), relativo ao exercício de 2006, considerando a categoria de menor valor dentre todas as levantadas.

Foi interposta impugnação, onde a autuada alega a invasão do imóvel objeto do lançamento por integrantes do Movimento dos Sem Terra (MST) em 15/04/2002, ensejando o ajuizamento de ação de reintegração de posse com pedido de liminar, que foi concedida mas não cumprida. Sendo, posteriormente, firmado acordo entre a contribuinte e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em 16/03/2006, cuja Portaria de 07/04/2006 foi publicada no Diário Oficial da União – DOU em 18/04/2006 e ressaltou que a propriedade plena, embora a interessada não a possuía desde a invasão em 2002, foi transmitida ao INCRA na referida data da homologação do acordo.

Complementa que, ainda que a transferência perante o cartório registral tenha ocorrido em 13/03/2008, a imissão na posse pelo INCRA se deu em 18/04/2006, deste modo, não mais era proprietária do imóvel tributado, muito menos tinha a posse desde 2006, de modo a

afastar o fato gerador do ITR no referido ano, de forma total ou parcial nos termos da legislação pertinente.

A impugnação foi considerada pela autoridade julgadora de piso tempestiva e de acordo com os demais requisitos de admissibilidade, não obstante, foi mantido o lançamento por aquela autoridade (fls. 40/45). A decisão exarada apresenta a seguinte ementa:

Desapropriação após ocorrência do fato gerador do ITR

A desapropriação do imóvel após a ocorrência do fato gerador do ITR não tem o condão de desconstituir a obrigação tributária.

Matéria não impugnada - Valor da Terra Nua

Considera-se não impugnada a matéria que não tenha sido expressamente contestada pelo interessado.

A autuada interpôs recurso voluntário (fls. 52/55), onde reitera as alegações articuladas na impugnação, quanto à invasão do imóvel objeto do lançamento por integrantes do Movimento dos Sem Terra em 15/04/2002, cita jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que entende aplicar-se à situação objeto da presente lide e requer o cancelamento do lançamento. Eis os principais argumentos constantes do Recurso:

(...)

Conforme exposto em sede de impugnação, o imóvel em questão foi invadido por integrantes do Movimento dos Sem Terra - MST em 15.04.2002, o que ensejou o ajuizamento de ação de reintegração de posse por parte da ora impugnante, com pedido de liminar.

Apesar da concessão de medida liminar, essa não teria sido cumprida, tendo os autos sido remetidos da Comarca de Uberlândia/MG ao Juízo da Vara de Conflitos Agrários de Belo Horizonte/MG, onde fora determinada a suspensão da execução da liminar e designou-se audiência de justificação de posse e conciliação.

Nessa ocasião, determinou-se a expedição de ofícios ao INCRA, indagando-se acerca de seu interesse em eventual aquisição da área ocupada, para fins de instalação de assentamento, tendo o INCRA, na oportunidade da audiência, manifestou seu interesse na aquisição da área.

Em 16.03.2006, perante o Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, firmou-se acordo entre a impugnante e o INCRA, colocando fim nos autos do processo de desapropriação nº 2006.6570-5.

Posteriormente, o INCRA por meio de sua Superintendência Regional em Minas Gerais, publicou no DOU do dia 18.04.2006, precisamente às fls. 121, Portaria de n.º 39, data de 07.04.2006, dando publicidade do acordo celebrado.

Deste modo restou demonstrado que a recorrente não possuía a propriedade plena do imóvel desde a data da invasão, qual seja, 15.04.2002, tendo a imissão de posse ao INCRA ocorrido em 16.03.2006, data da homologação do acordo firmado entre as partes perante o Juízo, conforme consta na própria Portaria publicada pelo órgão.

II - O DIREITO

II. 1 - MÉRITO

Conforme restou demonstrado, a recorrente não possuía posse do imóvel rural, invadido desde 2002, vindo a solução de o empasse ter ocorrido somente em abril de 2006, ante o acordo firmado com o INCRA.

Ora, não sendo possível sequer adentrar o imóvel muito menos exercer qualquer atividade agropecuária na área, correndo risco de vida em eventual tentativa, face ao conflito instaurado no local, entre a recorrente e sua família e membros do MST que lá se instalaram.

Portanto, conclui-se que a área desde 2002, estava comprovadamente imprecável para qualquer tipo de exploração, observada a excepcionalidade dos fatos.

Perfeitamente aplicável na espécie os precisos termos do art. 10 § 1º, II, "c" do RITR, ou seja, não há que se falar em área tributável em 01.01.2006, de modo a existir algum valor devido a título de ITR, muito menos fator gerador do indigitado tributo.

Em caso análogo ao presente, o Colendo STJ proferiu o seguinte acórdão nos autos do REsp n. 1144982 PR 2009/0114749-3.

(...)

Assim, nos argumentos da própria jurisprudência acima citada, é por se declarar inexistência qualquer crédito tributário a título de ITR no período.

(...)

É o relatório.

Voto Vencido

Conselheiro Mário Hermes Soares Campos, Relator.

A recorrente foi intimada da decisão de primeira instância, por via postal, em 16/10/2013, conforme Aviso de Recebimento de fl. 49. Tendo sido o recurso ora objeto de análise protocolizado em 14/11/2013, conforme carimbo apostado pela Delegacia da Receita Federal do Brasil em Uberaba na própria peça recursal (fl. 52), considera-se tempestivo, assim como, atende aos demais requisitos de admissibilidade, deve portanto ser conhecido.

Antes da análise do mérito do presente recurso, cumpre pontuar que, as decisões administrativas e judiciais que a contribuinte trouxe ao recurso são desprovidas da natureza de normas complementares e não vinculam diretamente decisões deste Conselho, sendo opostas somente às partes e de acordo com as características específicas e contextuais dos casos julgados e procedimentos de onde se originaram. Embora o Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), em seu art. 100, II, considere as decisões de órgãos colegiados como normas complementares à legislação tributária, tal inclusão se subordina à existência de lei que confira a essas decisões eficácia normativa. Como inexistente, até o presente momento, lei que atribua a efetividade de regra geral a essas decisões, tais acórdãos têm sua eficácia restrita às partes do processo, não produzindo efeitos em outras lides, ainda que de natureza similar à hipótese julgada.

Conforme relatado, o recurso da contribuinte baseia-se na argumentação de sua ilegitimidade passiva em decorrência da invasão do imóvel objeto do lançamento, por integrantes

do Movimento dos Sem Terra, em 15/04/2002 e posterior imissão na posse pelo INCRA, em 18/04/2006, com a transferência perante o cartório registral em 13/03/2008.

Trata o presente lançamento de crédito tributário relativo ao ITR do exercício de 2006, cujo fato gerador ocorreu em 1º/01/2006. Consta das fls. 23/24 dos autos publicação no Diário Oficial da União (DOU) do dia 18/04/2006, da Portaria nº 39, de 07/04/2006, do Superintendente Regional do INCRA no Estado de Minas Gerais, que ratifica o acordo firmado em juízo, nos autos da Ação de Desapropriação de nº 2006.6570-5, relativa ao imóvel rural objeto do presente procedimento, denominado “Fazenda Santa Fé”, localizado no município de Uberlândia/MG.

O acordo judicial foi celebrado em Audiência de Conciliação, realizada em 16 de março de 2006, perante a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, visando por fim à Ação de Desapropriação de nº 2006.6570-5, relativa ao imóvel, sendo firmado entre o INCRA, (SR-06/MG) e a Sra. Vânia Leísa Cecílio Pável e Outros. Segundo tal acordo, foi fixado o valor de R\$ 2.636.709,89, a título de indenização relativa à terra nua e benfeitorias, acrescidos de mais R\$ 35.000,00 para desmonte; devidos pela expropriação do referido imóvel, sendo que, devido ao acordo, a posse e domínio do imóvel foram repassados ao INCRA. Abaixo reproduzo excertos da referida Portaria nº 39, de 7 de abril de 2006, publicada no DOU do dia 18/04/2006 (pag. 121):

PORTARIA N 39, DE 7 DE ABRIL DE 2006

O SUPERINTENDENTE REGIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA no Estado de MINAS GERAIS, no uso das atribuições que lhe são conferidas (...)

CONSIDERANDO o acordo judicial celebrado em juízo entre o INCRA, SR-06/MG, a Sra. VÂNIA LEÍSA CECÍLIO PÁVEL e OUTROS, como constante do termo de assentada da 381ª Audiência de Conciliação, realizada em 16 de março de 2006, perante a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, visando pôr fim à Ação de Desapropriação de n 2006.6570-5, relativa ao imóvel rural denominado “Fazenda Santa Fé”, localizado no município de Uberlândia/MG, feito com a concordância do Ministério Público Federal e que se fundamentou no acréscimo de 4,15% sobre o Valor Total do Imóvel (VTI) da oferta inicial expropriatória de R\$ 2.379.516,87 (dois milhões, trezentos e setenta e nove mil e quinhentos e dezesseis reais e oitenta e sete centavos) e na indenização da diferença entre a área registrada e a área medida, o equivalente a 40 ha (quarenta hectares), indenização esta que também será calculada com base no valor da terra nua por hectare da oferta inicial mais 4,15%, perfazendo um novo montante de R\$ 2.636.709,89 (dois milhões, seiscentos e trinta e seis mil, setecentos e nove reais e oitenta e nove centavos) para o pagamento de benfeitorias e da terra nua, referentes aos 608,8042 ha (seiscentos e oito hectares, oitenta ares e quarenta e dois centiares) de área medida, como prévia e justa indenização devida pela expropriação da referida fazenda;

(...)

CONSIDERANDO que o INCRA acordou com os expropriados que arcará com o pagamento do valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), conforme permissivo legal, a título de desmonte, mediante comprovação;

CONSIDERANDO que devido ao acordo a posse e o domínio do imóvel foram repassados para o INCRA, o que permitirá mais célere destinação da área aos trabalhadores rurais sem-terra e mais célere implantação do Projeto de Assentamento;

(...)

Também foram acostados aos autos (fls. 25/27) Certidão do Cartório do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Uberlândia/MG, relativa à matrícula nº 44.094, onde consta o registro nº R-4-44.094, Protocolo nº 300.148, de 13/03/2008, dando conta da transferência do imóvel para o INCRA, conforme Mandado Translativo de Domínio, expedido pelo Juiz Federal Titular da 12ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais.

Portanto, os documentos acima reportados dão conta de que a autuada somente repassou a posse e domínio do imóvel rural ao INCRA em 18/04/2006, conforme a publicação da portaria que ratificou o ato relativo à Audiência de Conciliação realizada perante a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. Audiência essa que visava por fim à Ação de Desapropriação de nº 2006.6570-5, ação esta iniciada em 22/02/2006.

Determina o art. 1º, da Lei nº 9.393, de 1996, que o ITR, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse, em 1º de janeiro de cada ano, de imóvel por natureza localizado fora da zona urbana do município. Complementa o § 1º, do mesmo art. 1º, que o imposto incide inclusive sobre o imóvel declarado de interesse social para fins de reforma agrária, enquanto não transferida a propriedade, exceto se houver imissão prévia na posse. Nesse mesmo sentido temos os comandos do art. 2º do Regulamento do ITR (Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002):

Art. 2º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de apuração anual, 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 (Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, art. 1º).

§ 1º O ITR incide sobre a propriedade rural declarada de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, inclusive para fins de reforma agrária:

I - até a data da perda da posse pela imissão prévia do Poder Público na posse;

II - até a data da perda do direito de propriedade pela transferência ou pela incorporação do imóvel ao patrimônio do Poder Público.

§ 2º 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.

Constata-se, claramente no caso em pauta, que a imissão oficial na posse ocorreu apenas em 18/04/2006, ou seja, em data posterior à ocorrência do fato gerador do ITR relativo ao exercício de 2006, qual seja, 1º/01/2006.

Relevante destacar que tal imissão de posse, foi concedida devido, ou melhor dizendo, por acordo celebrado entre a autuada e o INCRA em audiência de conciliação, ou seja, houve o regular exercício do direito de propriedade por parte da autuada. Firmando acordo sobre o bem, e mais, acordando o recebimento de valor a título de indenização pela sua expropriação e desmonte, não há que pairar dúvidas de que, na data de celebração, detinha a contribuinte a propriedade ou domínio do imóvel objeto do acordo firmado judicialmente. Domínio e posse repassados ao INCRA somente na data de ratificação e publicação do acordo (18/04/2006), portanto, posterior à data de ocorrência do fato gerador.

Nesse mesmo sentido já havia se pronunciado a autoridade julgadora de piso, ao analisar a impugnação, nos seguintes termos:

23. Como visto, está claro que a data do fato gerador do ITR é 1º de janeiro de cada ano. No presente caso, ITR/2006, 1º/01/2006.

24. Conforme argumentação do sujeito passivo, comprovada através da Portaria do INCRA, a referida imissão prévia na posse da propriedade por aquele instituto ocorreu em 07/04/2006, portanto, após a data do fato gerador em análise.

25. Assim sendo, o contribuinte do ITR/2006 do imóvel em foco é o sujeito passivo em referência.

26. A respeito do tema, vejamos, também, o que diz a obra PERGUNTAS E RESPOSTAS da Secretaria da Receita Federal, já para o Exercício 2006:

FATO GERADOR

002 Qual é o fato gerador do ITR?

O fato gerador do ITR é a propriedade, o domínio útil ou a posse (inclusive por usufruto) de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano. (Lei nº 9.393, de 1996, art. 1º; RITR/2002, art. 2º; IN SRF nº 256, de 2002, art. 1º).

PERÍODO DE APURAÇÃO

003 Qual é o período de apuração do ITR?

O período de apuração do ITR é anual. (Lei nº 9.393, de 1996, art. 1º; RITR/2002, art. 2º; IN SRF nº 256, de 2002, art. 1º).

IMÓVEL RURAL DESAPROPRIADO

DESAPROPRIAÇÃO POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO

004 O ITR incide sobre imóvel rural desapropriado por utilidade ou necessidade pública, ou por interesse social, inclusive para fins de reforma agrária?

Sim. O ITR incide sobre a propriedade rural desapropriada por utilidade ou necessidade pública, ou por interesse social, inclusive para fins de reforma agrária. Quando a desapropriação for promovida por pessoa jurídica de direito público, o ITR incide sobre o imóvel rural:

I - até a data da perda da posse pela imissão prévia do Poder Público na posse;

II - até a data da perda do direito de propriedade pela transferência ou pela incorporação do imóvel ao patrimônio do Poder Público. (Lei nº 9.393, de 1996, art. 1º, § 1º; RITR/2002, art. 2º, § 1º; IN SRF nº 256, de 2002, art. 1º, § 1º).

Considerando que a contribuinte praticou atos que evidenciam o regular exercício do direito de domínio ou de propriedade sobre o imóvel rural, em data posterior à de ocorrência do fato gerador do ITR relativo ao exercício de 2006 e tendo sido devidamente remunerada pela posterior expropriação, considero regular o procedimento de lançamento do imposto, devendo ser negado provimento ao recurso.

No que se refere à avaliação do imóvel, VTN considerado para efeito do lançamento, não houve qualquer manifestação a respeito por parte da recorrente, tratando-se, assim, de matéria preclusa, não objeto da presente lide.

Por todo o exposto, voto por conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.

(documento assinado digitalmente)

Mário Hermes Soares Campos

Voto Vencedor

Conselheiro Leonam Rocha de Medeiros, Redator Designado.

Congratulo o Ilustre Conselheiro Mário Hermes Soares Campos, relator destes autos, pela técnica com que expôs e fundamentou seu voto, sempre didático e bem articulado. Todavia, objetivando, respeitosamente, aprimorar o debate e pedindo licença ao bem delineado voto do Insigne Relator, apresento a divergência conforme passo a apresentar.

Inicialmente, destaco que, ao meu aviso, a controvérsia se resume a aferição da legitimidade e responsabilidade do recorrente no que se refere ao ITR do exercício de 2006, cujo fato gerador se operou em 1º de janeiro de 2006, quando o recorrente não tinha a posse do imóvel por força de invasão do MST.

De fato, a defesa sustenta que não tinha a posse na ocasião do exercício de 2006 que lhe é exigido, enquanto a fiscalização e o relator, especialmente seguros na DITR transmitida e no registro em nome do recorrente no fólio real do registro de imóveis, considera o recorrente legitimado e responsável pelo ITR.

Ao que consta dos autos e esclarecido pelo relator na sessão virtual é incontroverso que ocorreu invasão do imóvel objeto do lançamento, por integrantes do Movimento dos Sem Terra, em 15/04/2002, inclusive *a posteriori* houve imissão na posse pelo INCRA, isto em 18/04/2006, diante de Processo de Desapropriação na Justiça Federal de Minas Gerais – 1.ª Região, 12ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte (2006.38.00.006570-5)¹, com a transferência perante o cartório registral em 13/03/2008, de modo que, desde 2002, a área estava imprestável para qualquer tipo de exploração pelo recorrente.

A despeito deste cenário, o relator firma sua convicção no fato da imissão oficial na posse ter ocorrido em 18/04/2006, ou após o fato gerador (1º de janeiro de 2006).

Pois bem. Em minha ótica, é certo que, independentemente da “imissão oficial na posse” ocorrer após o fato gerador, o recorrente já havia perdido a posse efetiva do imóvel desde idos de 2002, de modo que a premissa fática estabelecida aponta esvaziamento dos atributos da propriedade antes do fato gerador.

¹ Nova numeração: 0006520-47.2006.4.01.3800.

Neste contexto, seguindo firme jurisprudência consolidada no STJ, impõe-se o provimento do recurso.

Ora, 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; consequentemente, 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 dedia 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

Aliás, já na ementa da Nota PGFN/CRJ nº 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 promovidas pelo MST, fica impossibilitada a cobrança do ITR, já que, na hipótese, segundo o STJ, a propriedade seria somente formalidade legal.

Noutro vértice, 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, como acima transcrevi, existe dispensa manifestada e inclusa na lista de dispensa de contestar e de recorrer. Destarte, trata-se de orientação, ao meu sentir, 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, entendendo, com respeito as 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, ademais, por força da disciplina do RICARF, penso que há sim vinculação, nesta hipótese.

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 n.º 51/2019/CRJ/PGACET/PGFN-ME, transcrevo trecho que importa:

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)

Ante o exposto, dou provimento ao recurso.

É o meu Voto de divergência.

(documento assinado digitalmente)

Leonam Rocha de Medeiros