



**MINISTÉRIO DA FAZENDA
CÂMARA SUPERIOR DE RECURSOS FISCAIS
TERCEIRA TURMA**

Processo nº 10680.010802/2001-69
Recurso nº 301-127.011 Especial do Procurador
Matéria ITR
Acórdão nº 03-06.066
Sessão de 08 de setembro de 2008
Recorrente FAZENDA NACIONAL
Interessado INÁCIO FRANCO E OUTRO

**ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL
RURAL - ITR**

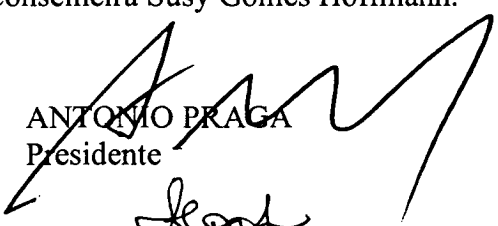
Exercício: 1997

Imposto Territorial Rural. Imóvel cravado em área de Reserva Legal. Exclusão da obrigação tributária. Averbação da área de reserva legal e data posterior à data da ocorrência do fato jurídico tributário não impede o reconhecimento da existência da área de reserva legal e a concessão da isenção prevista na Lei.

Recurso especial negado.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDAM os Membros da Terceira Turma da Câmara Superior de Recursos Fiscais, por maioria de votos, NEGAR provimento ao recurso especial, nos termos do relatório e voto que passam a integrar o presente julgado. Vencida a Conselheira Anelise Daudt Prieto (Relatora) que deu provimento ao recurso. Designada para redigir o voto vencedor a Conselheira Susy Gomes Hoffmann.


ANTONIO PRAGA
Presidente


SUSY GOMES HOFFMANN
Redatora designada

FORMALIZADO EM: 05 OUT 2009

Participaram do presente julgamento, os Conselheiros Judith do Amaral Marcondes Armando, Rosa Maria de Jesus da Silva Costa de Castro, Nanci Gama e Antonio Carlos Guidoni Filho (Substituto convocado). Ausente, momentânea e justificadamente o Conselheiro Otacílio Dantas Cartaxo.



Relatório

A Fazenda Nacional interpõe recurso especial, com fulcro no inciso II do artigo 5º do Regimento Interno da Câmara Superior de Recursos Fiscais, em face de decisão tomada pela Primeira Câmara do Terceiro Conselho de Contribuintes, em 11/11/2004, que, por unanimidade de votos, deu provimento parcial ao recurso, e recebeu a seguinte ementa:

ÁREA DE RESERVA LEGAL. Não há sustentação legal para exigir averbação das áreas de reserva legal como condição ao reconhecimento dessas áreas isentas de tributação pelo ITR. O reconhecimento de isenção quanto ao ITR independe de averbação da área de reserva legal no Registro de Imóveis, se ficar comprovada a existência dessa área por meio de laudo técnico e outras provas documentais, inclusive a averbação à margem da matrícula do imóvel procedida após a ocorrência do fato gerador.

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. Inexiste nos autos a comprovação da existência da área de preservação permanente.

RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

O Procurador alega que o entendimento da Câmara foi diverso do contido no Acórdão nº 201-71011, cuja ementa transcrevo:

ITR - ISENÇÃO - ÁREA DE RESERVA LEGAL - AVERBAÇÃO - A averbação da área de reserva legal na inscrição de matrícula do imóvel rural é requisito legalmente estabelecido, determinante de seu reconhecimento como tal para o efeito de autorizar a isenção do ITR sobre a referida área, prevista no artigo 11, inciso I, da Lei nº 8.847/94. Recurso provido em parte.

O recorrente aduz que o contribuinte não averbou tempestivamente as áreas declaradas como utilização limitada/reserva legal à margem da matrícula do imóvel no registro de imóveis competente. Assim, feriu o previsto originalmente na Lei nº 4.771/65, com redação dada pela Lei nº 7.803/89, § 2º do art. 16. Alega ainda que o § 8º, art. 16 da referida lei, manteve a obrigatoriedade da averbação da área de reserva legal.

Afirma que só após a adoção dessas medidas, até a data do fato gerador, é que o contribuinte poderia legalmente ter declarado às áreas constantes no recurso como de reserva legal.

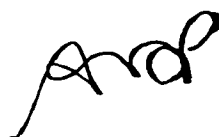
Acrescenta que em relação a isenção ou exclusão da tributação, conforme determina o art. 111 do CTN, deve-se observar o rigor da interpretação literal da lei.

Requer que seja restaurado o inteiro teor da decisão de primeiro grau.

O Presidente da Câmara recorrida deu seguimento ao recurso especial.

Intimado, o contribuinte apresentou, intempestivamente, contra-razões (fls. 99/102).

É o relatório.



Voto Vencido

Conselheira Anelise Daudt Prieto, Relatora

O recurso especial versa tão somente sobre a glosa da área de reserva legal por falta de averbação.

No que concerne a essa matéria, reconheço que havia me rendido à posição majoritária da Terceira Turma da Câmara Superior de Recursos Fiscais.

Entretanto, as brilhantes razões trazidas, na Terceira Câmara do Terceiro Conselho, pelos conselheiros Luís Marcelo Guerra de Castro, Tarásio Campelo Borges e Celso Lopes Pereira Neto, me levaram a rever novamente a posição adotada a respeito do assunto.

Assim, transcrevo o bem fundamentado voto do Conselheiro Luís Marcelo Guerra de Castro no Acórdão 303-34.883, de 07/11/2007, que adoto:

“Particularmente, não vejo como reconhecer a existência de reserva legal antes das respectivas demarcação e averbação à margem da matrícula do imóvel, nos termos do que preconiza o § 2º do art. 16 da Lei nº 4.771, de 1965.

Nesse contexto, cabe esclarecer que, com a máxima vênia, não acompanho o entendimento que se pacificou neste colegiado, que pretende avaliar a exigência de averbação sob um prisma finalístico, pretensamente limitado ao Direito Ambiental.

Explico.

Consoante pródiga jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, v.g. os EDcl no AgRg no REsp 255170 / SP, Min. Luiz Fux e o RMS 18301 / MG, Min. João Otávio de Noronha, a reserva legal representa uma modalidade de limitação administrativa à propriedade rural.

Como tal, tanto pode sujeitar o proprietário a obrigações de não fazer (o corte raso) quanto de fazer (de delimitar a área de reserva e averbá-la junto ao órgão competente).

Veja-se a lição Maria Silvia di Pietro (Direito Administrativo. São Paulo. Atlas. 2003. 15ª ed., p. 128)

As limitações podem, portanto, ser definidas como medidas de caráter geral, impostas com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social.(destaquei)

De se notar, que, para a solução da lide, interessa definir em que momento se considera constituída tal restrição administrativa, pois somente após a sua constituição é que se configura a debatida hipótese de incidência “negativa”, que exclui as áreas submetidas à restrição do pagamento do ITR.

Nesse sentido, lembro a lição de Alberto Xavier (*Do lançamento: teoria geral do ato, do procedimento e do processo tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, 2.ed. p. 100)

Como já mais de uma vez se sublinhou, o lançamento é o ato administrativo pelo qual a Administração aplica a norma tributária material a um caso concreto. Nuns casos, essa



aplicação tem por conteúdo reconhecer a tributabilidade do fato e, portanto, declarar a existência de uma relação jurídica tributária e definir o montante da prestação devida. Noutras hipóteses, porém, da aplicação da norma ao caso concreto resulta o reconhecimento da não tributabilidade do fato e, portanto, da não existência no caso concreto de uma obrigação de imposto. Nos primeiros, a Administração pratica um ato de conteúdo positivo; nas segundas, um ato de conteúdo negativo. (destaquei)

José Souto Maior Borges, a seu turno (*Teoria Geral da Isenção Tributária*. São Paulo. Malheiros, 2001, 3ªed. p.p. 190/191), citando Sainz de Bujanda, não destoa:

É o fato gerador, consoante se demonstrou, uma entidade jurídica (supra, III). Por força do princípio da legalidade da tributação, o fato gerador existe si et ia quantum estabelecido previamente em texto de lei: os contornos essenciais da hipótese de incidência (núcleo e elementos adjetivos) integram todos a lei tributária material. Sem a previsão legal hipotética dos fatos ou conjunto de fatos que legitimam a tributação inexistente portanto fato gerador de obrigação tributária.

Por isso, afirma-se corretamente que o fato gerador é fato jurídico.

Sob outro ângulo, a análise jurídica revela ser a extensão do preceito que tributa delimitada pelo preceito que isenta. A norma que isenta é assim uma norma limitadora ou modificadora: restringe o alcance das normas jurídicas de tributação; delimita o âmbito material ou pessoal a que deverá estender-se o tributo ou altera a estrutura do próprio pressuposto da sua incidência.

A norma de isenção, obstando o nascimento da obrigação tributária para o seu beneficiário, produz o que já se denominou fato gerador isento, essencialmente distinto do fato gerador do tributo. (os grifos não constam do original)

Mais uma vez, na esteira do Mestre lusitano (*Tipicidade da tributação, simulação e norma antielisiva*. São Paulo. Dialética, 2001, 1ª ed. p 19), trago à discussão o princípio da determinação, essencial na interpretação dos conceitos gizados na norma isentiva.

O princípio da determinação ou da tipicidade fechada (o Grundsatz der Bestimmtheit de que fala FRIEDRICH) exige que os elementos integrantes do tipo sejam de tal modo precisos e determinados na sua formulação legal que o órgão de aplicação do direito não possa introduzir critérios subjetivos de apreciação na sua aplicação concreta. Por outras palavras: exige a utilização de conceitos determinados, entendendo-se por estes (e tendo em vista a indeterminação imanente a todo o conceito) aqueles que não afetam a segurança jurídica dos cidadãos, isto é, a sua capacidade de previsão objetiva dos seus direitos e deveres tributários.



Sem o aperfeiçoamento da condição expressa no fato gerador *isento* ou na hipótese de “não” incidência, prevalece a regra geral, onde a propriedade, posse ou domínio de imóvel rural, faz nascer a obrigação.

Nesse diapasão, a questão fundamental que se coloca é a reserva legal se aperfeiçoa independentemente da adoção de qualquer providência por parte do sujeito passivo?

A pacífica jurisprudência deste Terceiro Conselho de Contribuintes inclina-se no sentido de responder positivamente a tal indagação e o principal ponto em que se baseia para tal interpretação, salvo engano, seria a convicção acerca do objetivo da exigência de averbação.

Transcrevo trechos do voto proferido nos autos do recurso voluntário nº 127.562, de lavra do i. Conselheiro Zenaldo Loibman, que representou o caso líder com relação à interpretação que se pacificou perante esta corte administrativa.

Não se admite que o Fisco afirme sustentação legal no Código Florestal para exigir averbação das áreas como condição ao seu reconhecimento como isentas de tributação pelo ITR.

Esse tipo de infração ao Código Florestal pode e deve acarretar sanção punitiva, mas que não atinge em nada o direito de isenção do ITR quanto a essas áreas se elas forem de fato de preservação permanente, de reserva legal ou de servidão federal, conforme definidas na Lei 4.771/65(Código Florestal)

(...)

De fato agrediria a lógica elementar estabelecer como condição prévia à isenção de área sob reserva legal, o mero ato de averbação, acessório, complementar na tarefa central de buscar a preservação da área, e que cumpre a finalidade específica de dar conhecimento erga omnes, de forma a que qualquer adquirente posterior esteja ciente e possa ser responsabilizado pelo descumprimento da limitação de utilização imposta por lei, para áreas com certas características geográficas, ecológicas, históricas, de interesse ambiental, que constituem patrimônio nacional a ser obrigatoriamente preservado, independentemente de qualquer ato declaratório do fisco ou de qualquer outro órgão administrativo. A definição de área de reserva legal é estabelecida no Código Florestal, a existência de áreas conforme a definição caracteriza a obrigação imposta não apenas ao proprietário, mas a todos, inclusive à administração pública, de preservação de tal área.(destaquei)

Ou seja, segundo ficou consignado nos respectivo voto condutor, analisando-se a norma sob um matiz teleológico, seria possível concluir que a averbação da reserva legal à margem da matrícula teria o objetivo acessório de assegurar publicidade àquele ato de limitação, perfeitamente constituído pelo Código Florestal.

Indiscutivelmente, razão assiste ao i. Conselheiro naquilo que tange às conclusões acerca da impossibilidade de, com base no direito posto, ou seja, no Código Florestal vigente à época do fato gerador, instituir obrigação acessória cujo descumprimento levaria ao afastamento de tratamento tributário diferenciado.



Entretanto, nessa linha, que, salvo se houvesse lei em sentido contrário (e não há), o conceito de Reserva Legal a ser aplicado pela legislação que disciplina o cálculo do Imposto Territorial Rural é exatamente aquele fornecido pelo Código Florestal, observadas as condições e limites por ele instituídos.

Entendo, entretanto que isso não impede que a legislação de cunho tributário se apóie nos conceitos estabelecidos no Código Florestal, para efeito de cálculo do Valor da Terra Nua Tributável, cálculo da área aproveitável e, conseqüentemente, do respectivo Grau de Utilização da propriedade.

Ou seja, embora a Reserva Legal não seja um instituto próprio do Direito Tributário, este ramo necessita socorrer-se desse conceito para a definição da base de cálculo do ITR, assim como, faz o Direito Agrário para avaliação da produtividade do imóvel.

Em suma, a Reserva Legal não é um instituto do Direito Ambiental, mas do Ordenamento Jurídico.

Justamente por conta desse aspecto multifacetário do instituto jurídico objeto de litígio, é que penso que o critério teleológico que orientou o voto do qual ora se diverge, a meu ver, demonstra-se, com o máximo respeito, insuficiente, pois restringe a aplicação da norma a um contexto inferior ao seu verdadeiro universo de aplicação.

Nesse ponto, é sempre salutar a lição de Alfredo Augusto Becker (*Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo Lejus, 3ª ed. p.p. 116/123), acerca do que se denominou cânone hermenêutico da totalidade do sistema jurídico:

A regra jurídica embute-se no sistema jurídico e tal inserção não é sem conseqüências para o conteúdo da regra jurídica, nem sem conseqüências para o sistema jurídico. “Daí, quando se lê a lei, em verdade se ter na mente o sistema jurídico, em que ela entra, e se ler na história, no texto e na exposição sistemática.

(...)

Não existe um legislador tributário distinto e contraponível a um legislador civil ou comercial. Os vários ramos do direito não constituem compartimentos estanques, mas são partes de um único sistema jurídico, de modo que qualquer regra jurídica exprimirá sempre uma única regra (conceito ou categoria ou instituto jurídico) válida para a totalidade daquele único sistema jurídico. Esta interessante fenomenologia jurídica recebeu a denominação de cânone hermenêutico da totalidade do sistema jurídico.(destaquei)

(...)

Da fenomenologia jurídica acima indicada decorre o seguinte: uma definição, qualquer que seja a lei que a tenha enunciado, deve valer para todo o direito; salvo se o legislador expressamente limitou, estendeu ou alterou aquela definição ou excluiu sua aplicação num determinado setor do direito; mas para que tal alteração ou limitação ou exclusão aconteça é indispensável a existência de regra jurídica que tenha disciplinado tal limitação, extensão, alteração ou exclusão. (destaquei)



Partindo dessa premissa, penso que não se pode pretender buscar a exegese de texto normativo “isolando” ou “tentando isolar” sua finalidade, dentro de um único subsistema.

A esse respeito, precisa é a lição de Tércio Sampaio Ferraz. (*Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo. 1994, Atlas, 2ª ed. p.p. 291 e ss)

Em suma, a interpretação teleológica e axiológica ativa a participação do intérprete na configuração do sentido. Seu movimento interpretativo, inversamente ao da interpretação sistemática que também postula uma cabal e coerente unidade do sistema, parte das conseqüências avaliadas das normas e retorna para interior do sistema. É como se o intérprete tentasse fazer com que o legislador fosse capaz de mover suas próprias previsões, pois as decisões dos conflitos parecem basear-se nas previsões de suas próprias conseqüências...”.
(destaquei)

Busco ainda apoio na lição de Eros Roberto Grau (*Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito*. São Paulo. Malheiros. 2006, 4ª ed., p.133), que perfilha:

Não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços.

(...)

Por isso insisto em que um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum. As normas — afirma Bobbio — só têm existência em um contexto de normas, isto é, no sistema normativo.

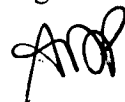
A interpretação do direito — lembre-se — desenrola-se no âmbito de três distintos contextos: o lingüístico, o sistêmico e o funcional. No contexto lingüístico é discernida a semântica dos enunciados normativos. Mas o significado normativo de cada texto somente é detectável no momento em que se o toma como inserido no contexto do sistema, para após afirmar-se, plena mente, no contexto funcional. (destaquei)

Ou seja, a visão fragmentária da interpretação teleológica, a meu ver, restringe o universo da aplicação da norma, como se ela não fosse parte de um sistema maior (o ordenamento jurídico), capaz de atribuir-lhe finalidades que não foram aventadas pelo legislador, mas que são igualmente reguladas por meio daquela regra jurídica.

Justamente em função da pesquisa acerca da aplicação do instituto da reserva legal em outros ramos do direito, foi que passei a concluir, apoiado na pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que a averbação não tem, como supus em outros votos em que acompanhei o entendimento deste Terceiro Conselho, mero caráter declaratório e, o que é mais importante, somente se aperfeiçoa após a correspondente averbação.

No Pretório Excelso, tal posição firmou-se a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 22688-9/PB (Tribunal Pleno, relatado pelo Ministro Moreira Alves, DJ de 28/04/2000) em que se discutia os efeitos da constituição de reserva legal sobre o cálculo da produtividade de imóvel em processo de desapropriação para fins de reforma agrária.

Tal caso é emblemático, em razão de que enfrenta justamente duas possíveis interpretações dos dispositivos do Código Florestal que disciplinam a matéria.



Na esteira da interpretação majoritária deste Terceiro Conselho, ponderou o Ministro Marco Aurélio:

A teor do disposto no § 2º do artigo 16 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, tem-se a obrigatoriedade de observar-se, deixando-se de explorá-la, área de no mínimo vinte cento da propriedade, não sendo permitido o corte raso. Indaga-se: o fato de não haver sido averbada a citada área à margem da inscrição da matrícula do imóvel, no cartório competente, afasta a procedência da defesa apontada pelos Impetrantes? A resposta pode ser colhida fazendo-se outra pergunta: a omissão do proprietário descaracteriza a citada reserva legal? A resposta é, desenganadamente, negativa. Incumbia ao INCRA subtrair, quando da elaboração do laudo atinente à exploração do imóvel, vinte por cento deste. Assim é porquanto a formalidade prevista no § 2º do artigo 16 - averbação da reserva legal na matrícula do imóvel - não se mostra essencial, ou seja, indispensável a ter-se como configurada a reserva legal.

Ao contrário do que ocorre, por exemplo, na transmissão da propriedade, quando o registro da escritura de compra e venda afigura-se essencial ao fenômeno, a averbação citada não sendo formalidade que não modifica a substância da matéria. Vinga, de qualquer maneira, o entendimento de que, tenha havido, ou não, a averbação citada, vinte por cento da propriedade não podem ser objeto de exploração.

Em sentido oposto, acompanhando o Relator, ponderou o Ministro Sepúlveda Pertence, em voto-vista:

A questão, portanto, é saber, a despeito de não averbada se a área correspondente à reserva legal deveria ter sido excluída da área aproveitável total do imóvel para fins de apuração da sua produtividade nos termos do art. 6º, caput, parágrafo, da Lei 8.629/93, tendo em vista o disposto no art. 10, IV dessa Lei de Reforma Agrária. Diz o art 10:

Art. 10. Para efeito do que dispõe esta lei, consideram-se não aproveitáveis:

(...)

IV - as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

Entendo que esse dispositivo não se refere a uma fração ideal do imóvel, mas as áreas identificadas ou identificáveis. Desde que sejam conhecidas as áreas de efetiva preservação permanente e as protegidas pela legislação ambiental devem ser tidas como aproveitadas. Assim, por exemplo, as matas ciliares, as nascentes, as margens de cursos de água, as áreas de encosta, os manguezais.

A reserva legal não é uma abstração matemática. Há de ser entendida como uma parte determinada do imóvel.

Sem que esteja identificada, não é possível saber se o proprietário vem cumprindo as obrigações positivas e negativas que a legislação ambiental lhe impõe.



Por outro lado, se sabe onde concretamente se encontra a reserva, se ela não foi medida e demarcada, em caso de divisão ou desmembramento de imóvel, o que dos novos proprietários só estaria obrigado por a preservar vinte cento da sua parte.

Desse modo, a cada nova divisão ou desmembramento, haveria uma diminuição do tamanho da reserva, proporcional à diminuição do tamanho do imóvel, com o que restaria frustrada a proibição da mudança de sua destinação nos casos de transmissão a qualquer título ou de desmembramento, que a lei florestal prescreve.

Estou assim em que, sem a averbação determinada pelo § 2º do art 16 da Lei nº 4.771/65 não existe a reserva legal. (os destaques não constam do original)

Nessa mesma linha, o MS 23.370-2/GO, Tribunal Pleno, Relator designado Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 28/04/2000:

EMENTA:

1 - Reforma agrária: apuração da produtividade do imóvel e reserva legal:

A “reserva legal”, prevista no art. 16, § 2º do Código Florestal, não é quota ideal que possa ser subtraída da área total do imóvel rural, para o fim do cálculo de sua produtividade (cf. L. 8.629/93, art. 10, IV), sem que esteja identificada na sua averbação (v.g MS 22.688)

Apenas para demonstrar a manutenção desse entendimento jurisprudencial na Excelsa Corte, trago à colação o MS 25186 / DF, Tribunal Pleno, de relatoria do Ministro Carlos Brito, publicado no DJ de 02/03/2007:

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a área de reserva florestal não identificada no registro imobiliário não é de ser subtraída da área total do imóvel para o fim de cálculo da produtividade. Precedente: MS 22.688.

Além de delimitar o conceito fixado pelo Código Florestal, a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal deve orientar a interpretação da legislação que rege a cobrança do ITR à luz do princípio constitucional gizado no art. 153, § 4º da Constituição Federal de 1988, que atribui a este imposto a função extrafiscal de desestimular a manutenção da propriedade improdutiva.

Ou seja, tanto no julgamento que tramitou perante a Excelsa Corte quanto no vertente processo, o que se pretende avaliar é o reflexo das áreas de reserva legal sobre o cálculo da produtividade do imóvel.

Nessa esteira, com a máxima vênia, discordo de um dos pontos fundamentais do voto proferido do caso líder. Amparado na jurisprudência da mais alta corte deste País, penso que, sem demarcação e averbação, não estão determinadas as áreas de reserva legal superficialmente definidas no Código Florestal, que se limita a definir a obrigação de demarcá-las e os efeitos do descumprimento dessa obrigação.

Peço licença para transcrever novamente outro trecho do voto condutor onde tal entendimento fica consignado:

De fato agrediria a lógica elementar estabelecer como condição prévia à isenção de área sob reserva legal, o mero ato de

ADP

averbação, acessório, complementar na tarefa central de buscar a preservação da área, e que cumpre a finalidade específica de dar conhecimento erga omnes, de forma a que qualquer adquirente posterior esteja ciente e possa ser responsabilizado pelo descumprimento da limitação de utilização imposta por lei, para áreas com certas características geográficas, ecológicas, históricas, de interesse ambiental, que constituem patrimônio nacional a ser obrigatoriamente preservado, independentemente de qualquer ato declaratório do fisco ou de qualquer outro órgão administrativo. A definição de área de reserva legal é estabelecida no Código Florestal, a existência de áreas conforme a definição caracteriza a obrigação imposta não apenas ao proprietário, mas a todos, inclusive à administração pública, de preservação de tal área. (destaquei)

Relembrando o que observou o Ministro Pertence, uma diferença essencial entre as áreas de reserva legal e de preservação permanente, é exatamente a ausência de pré-definição de quais são as áreas efetivamente sujeitas a proteção diferenciada.

Antes da demarcação, portanto, o efeito invocado no voto condutor resta esvaziado, pois inexistente área a proteger, apenas a obrigação de se constituir um percentual sujeito a proteção.

Vejamos a opinião da doutrina de Luís Paulo Sirvinskas (Manual de Direito Ambiental. São Paulo. Saraiva, 2006, 4ª ed. p 269), *verbis*:

“A escolha das áreas deverá ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, observando-se sempre a função social da propriedade (art. 16, § 4º da Lei nº 4.771, de 1965), e sua finalidade é identificar a área mais importante para o meio ambiente, evitando-se que a escolha da reserva recaia em área inadequada e sem valor ambiental.

Ressalte-se, por fim, que a inexistência de vegetação na propriedade não afasta a obrigação do proprietário recompor a reserva florestal, conduzi-la a regeneração ou compensá-la por outra área equivalente em importância ecológica e extensão...” (os destaques não constam do original)

O último trecho da citação doutrinária acima transcrita, a meu ver, torna ainda menos consistente a tese da pré-definição legal das áreas que serão computadas como de reserva.

Tanto não é verdade que as áreas ou suas características estejam pré-determinadas e que essas mesmas áreas seriam inalteráveis antes da sua averbação, que o art. 44 da Lei nº 4.771, de 1965, após sua alteração pela mesma Medida Provisória nº 2.166, passou a permitir que o proprietário ou possuidor que desrespeitasse os percentuais (e não as áreas) estabelecidos no art. 16 adquirisse Servidão Florestal em propriedade de terceiros ou Cotas de Reserva Florestal, a fim de compensar desmatamento realizado em área da sua propriedade ou posse. Senão vejamos:

Art. 44. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos

incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:

(...)

III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.(destaquei)

(...)

§ 5º A compensação de que trata o inciso III deste artigo, deverá ser submetida à aprovação pelo órgão ambiental estadual competente, e pode ser implementada mediante o arrendamento de área sob regime de servidão florestal ou reserva legal, ou aquisição de cotas de que trata o art. 44-B.

Art. 44-B. Fica instituída a Cota de Reserva Florestal - CRF, título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais estabelecidos no art. 16 deste Código. (destaquei)

Há que se reforçar, de outra banda, que diferentemente da definição vaga da área de reserva legal, os artigos 2º e 3º do Código Florestal define precisamente o que caracteriza uma área como de preservação permanente, seja “*pelo só efeito*” da lei, seja em função de declaração pelo poder público.

Comparando os conceitos, inclusive com os de área de utilidade pública, de interesse social da Amazônia Legal, previstas nos incisos IV, V e VI do mesmo parágrafo 2º, penso que fica confirmado que, efetivamente, o Código Florestal não demarcou ou previu de que forma seriam demarcadas as áreas sujeitas a proteção diferenciada, atribuindo ao seu proprietário ou possessor a tarefa de fazê-lo, segundo os meios indicados.

Ou seja, no caso do instituto em debate, não se atribuiu características à fauna, à flora, coordenadas geográficas, distância de nascentes, ou qualquer outro meio de pré-definição da área que deveria ser onerada pela pré-falada limitação, disse apenas, em conjunto com o disposto no art. 16, que determina exclusivamente o percentual da propriedade a ser demarcado pelo proprietário ou possessor e utilizado nas finalidades estabelecidas no já transcrito inciso III do parágrafo 2º do art. 1º.

Não se pode perder de vista, finalmente, o raciocínio até certo ponto contraditório que orienta o voto do qual se diverge. Se a reserva legal se constituísse pelo só texto da lei, a averbação em cartório não produziria qualquer efeito com relação a terceiros.

A uma porque a publicidade da lei nos meios oficiais certamente alcança muito mais indivíduos do que os possíveis interessados em pesquisar informações sobre o imóvel nos competentes cartórios de registro.

A duas porque, seguindo aquele raciocínio, a inexistência de averbação não alteraria em nada responsabilidade de terceiros. Se a lei que a criou foi promulgada, publicada e entrou em vigor, àquele terceiro cabe cumpri-la, independentemente de averbação à margem da matrícula, ex vi do art. 3º da LICC (*ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece*).

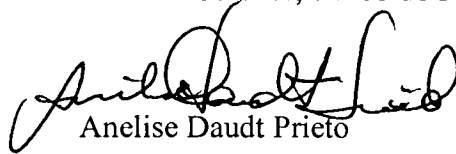
AOP

Se a restrição se impusesse pela simples publicação da **lei**, certamente não faria sentido exigir-se a sua averbação no mesmo intuito, principalmente porque esse ato não é exigido para as áreas de preservação permanente, onde o descumprimento da restrição impõe sanções bem mais sérias ao infrator.

Isto posto, voto no sentido de **NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.**"
(grifos no original).

Em face de todo o exposto, dou provimento ao recurso da Fazenda Nacional para restabelece a exigência relativa à área de reserva legal.

Sala das Sessões, em 08 de setembro de 2008



Anelise Daudt Prieto

Voto Vencedor

Conselheira SUSY GOMES HOFFMANN Redatora Designada,

O Recurso é tempestivo e preenche os demais requisitos para a sua admissibilidade, razão pela qual merece conhecimento.

Trata-se de recurso especial interposto pela União Federal, em que pugna pela cassação do acórdão proferido pela Primeira Câmara do Terceiro Conselho de Contribuintes, em 11/11/2004, que, por unanimidade de votos, deu provimento parcial ao recurso voluntário do contribuinte para reconhecer a área de reserva legal, ainda que não averbada à Matrícula do Imóvel.

Para se saber da tributabilidade do ITR sobre o imóvel, deve-se analisar a obrigatoriedade de averbação da Reserva Legal para concessão de isenção, ou mesmo, sua possível averbação tardia, em tempo posterior a ocorrência do fato gerador, nestes termos:

- a) Se o imóvel, sendo considerado área de reserva legal, está excluído da obrigação tributária do Imposto Territorial Rural – ITR;
- b) Se necessário, conforme exigido da Receita Federal, averbação da reserva legal em Cartório de Registro de Imóveis (ou apresentação de ADA em alguns casos), para possibilitar a referida isenção, nos termos do parágrafo 1, do artigo 12, do Decreto 4382, de 19 de setembro de 2002.

Desta feita, resta saber, conforme a supracitada alínea “a”, se o imóvel, sendo considerado Reserva Legal, está excluído da obrigação tributária, da incidência do ITR.

A doutrina, do porte do eminente ambientalista Paulo Affonso Leme Machado, anota o seguinte trecho:

“A Lei 8.171, de 17.1.1991, que dispôs sobre política agrícola, estatui em seu artigo 104, que são isentas de tributação e do pagamento de Imposto Territorial Rural as áreas dos imóveis rurais consideradas de Reserva Legal e de Preservação Permanente, previstas na Lei 4.771/65, com nova redação dada pela Lei 7.803/89.”

E arremata, citando o Prof. Mohamed Ali Mekouar: “judiciosamente aplicada à floresta, a política fiscal pode constituir um instrumento eficaz para sua conservação e gestão. Como pode, ao contrário, se privilegiar a maximização da receita, levar a superexploração e à regressão da floresta. Conciliar com esse fim as pretensões do fisco e os interesses da floresta não tem sido sempre uma tarefa fácil. Entretanto, a política fiscal pode contribuir para a proteção das florestas ao procurar o equilíbrio entre essas preocupações complementares” (Études en Droit de l’Environnement, Rabat, Éditions Okad, 1998).”¹

A lei 9.393/96, também aponta neste sentido, consoante dispõe o artigo 10, § 1º, inciso II, alínea “b”:

¹ Direito Ambiental Brasileiro, 9ª Ed, Malheiros, 2001, pg. 720.



“Artigo 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 efeitos da 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, prevista na Lei 4.771 de 15 de setembro de 1965, com redação dada pela Lei 7.083 de 18 de julho de 1989.”

Realmente, e sem maiores delongas jurídicas, pode-se considerar de plano, que a legislação concedeu isenção para áreas localizadas em Reservas Legais, que não pode recair tributação de ITR. E não poderia ser outro o entendimento, visto que o interesse defendido é o ecológico, pertinente a toda coletividade, que impede a incidência tributária sobre patrimônio de utilidade pública, cujo destino é dado no interesse exclusivo da Administração Pública, não mais do particular.

Neste sentido:

“As regras expropriatórias destinam os bens até então privados, por afetação tendo em vista o interesse público, para o patrimônio de cada uma das empresas. Toda a terra particular desapropriada terá o “domínio” transferido para as empresas criadas. A partir daí, independente da política de privatização empreendida, tais pessoas jurídicas passam a ser “proprietárias” (no sentido genérico do termo) das áreas destinadas à construção da rodovia, ferrovia ou reservatório de água, para aquelas finalidades específicas.”²

Desta feita, da questão supracitada para o caso em apreço, tem-se que a criação da Reserva Legal limitou em muito o direito de propriedade do contribuinte, vez que fora destinado para finalidade específica de proteção integral do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, como coisa fora do comércio.

Poder-se-ia concluir ainda que, como coisa fora do comércio, sequer há valor da terra nua a ser apurado – VTN, visto que não tem valor patrimonial aferível, tornando, por óbvio, inominada, sem valor, a base de cálculo do ITR e aleijando sua regra matriz de incidência.

Outrossim, sequer a propriedade particular sobre essa faixa de terra, pois, trata-se de imóvel com limitação administrativa e, como reserva legal que é, possui natureza de bem de interesse coletivo, razão pela qual seria um ônus desproporcional e ilegítimo exigir tão-somente do particular a suposta exação fiscal.

² Vieira, Maria Leonor Leite – e outros. Curso de Especialização em Direito Tributário. Forense. 2005. pg. 1109-1113.

No tocante a alínea “b”, já há algum tempo supracitada, a qual se deve lembrar neste momento: “Se necessário, conforme exigido da Receita Federal, averbação da reserva legal em Cartório de Registro de Imóveis, para possibilitar a referida isenção, nos termos do parágrafo 1, do artigo 12, do Decreto 4382, de 19 de setembro de 2002.” Sustenta-se a desnecessidade da exigência averbação em Cartório, para conceder isenção de ITR às áreas de reserva legal.

Nota-se, que à época dos fatos, o contribuinte já era titular do direito defendido no bojo destes autos, um dos motivos pelos quais, pôde citar jurisprudência a seu favor, inclusive, posicionamentos externados por este Colendo Terceiro Conselho de Contribuintes.

Ora, ainda que à época do fato gerador não tenha ainda havido a averbação da área de reserva legal junto à matrícula do imóvel, é certo que, a área já existia, o que se comprova, pela averbação posterior de tal área, pois é evidente que a referida área não surgiu de um ano para o outro.

Note-se ainda que atualmente, e com maior razão, dado ao avanço, a modernização, e a crescente defesa do Meio Ambiente pelo ordenamento jurídico positivo, tendo obviamente reflexos na área tributária, escancarou-se as razões do contribuinte que se firma merecedor do direito postulado em âmbito administrativo.

Entendimento este, inclusive, acolhido pela legislação vigente, nos termos da MP 2.166-67, do ano de 2001, que aduziu o seguinte:

Art. 3º O art. 10 da Lei no 9.393, de 19 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10, § 1º, II –

d) as áreas sob regime de servidão florestal.

§ 7º A declaração para fim de isenção do ITR relativa às áreas de que tratam as alíneas “a” e “d” do inciso II, § 1º, deste artigo, não está sujeita à prévia comprovação por parte do declarante, ficando o mesmo responsável pelo pagamento do imposto correspondente, com juros e multa previstos nesta Lei, caso fique comprovado que a sua declaração não é verdadeira, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis.” (NR)

Sabe-se que o Fisco, mesmo após a edição da Medida Provisória, n 2.166-67 de 2001, vem sustentando a necessidade de prévia averbação em Cartório da área de Reserva Legal para fins de isenção, nos termos do parágrafo 2, do artigo 16, da Lei 4.771-1965, atualmente grafado no parágrafo 8 deste mesmo artigo, que dispõe o seguinte:

“Art. 16 (...)

(...)

Parágrafo 8. A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóvel competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área.”



Ora, da simples leitura de ambos os dispositivos supracitados, nota-se que o parágrafo 7, da alínea “d”, do artigo 10, da Lei 9393-96 não comporta esta prévia exigência presente no parágrafo 8, do artigo 16, da Lei 4.771-1965, no tocante a finalidade de isenção fiscal.

O parágrafo 7, da alínea “d”, do artigo 10, da Lei 9393-96, é o dispositivo legal aplicado que atualmente disciplina as regras específicas para fins de isenção de ITR e, justamente por isso, seu texto inicia-se com a seguinte expressão: “A declaração para fim de isenção de ITR”.

E mais, observa-se que logo em seguida há expressamente que a declaração das áreas de preservação permanente e de reserva legal não está sujeita à prévia comprovação por parte do declarante, sendo impossível exigir prévia averbação como postula o Fisco.

Nesse sentido, a jurisprudência já sinaliza seu posicionamento nos termos do conhecido julgado do C. STJ, proferido pelo Renomado Ministro Relator Luiz Fux, com data de julgamento de 06.12.2005, no Resp 668001-RN, que se aplica perfeitamente ao caso:

“PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. ITR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. EXCLUSÃO. DESNECESSIDADE DE ATO DECLARATÓRIO DO IBAMA. MP. 2.166-67/2001. APLICAÇÃO DO ART. 106, DO CTN. RETROOPERÂNCIA DA LEX MITIOR.

1. Autuação fiscal calcada no fato objetivo da exclusão da base de cálculo do ITR de área de preservação permanente, sem prévio ato declaratório do IBAMA, consoante autorização da norma interpretativa de eficácia *ex tunc* consistente na Lei 9.393/96.
2. A MP 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, ao inserir § 7º ao art. 10, da lei 9.393/96, dispensando a apresentação, pelo contribuinte, de ato declaratório do IBAMA, com a finalidade de excluir da base de cálculo do ITR as áreas de preservação permanente e de reserva legal, é de cunho interpretativo, podendo, de acordo com o permissivo do art. 106, I, do CTN, aplicar-se a fator pretéritos, pelo que indevido o lançamento complementar, ressalvada a possibilidade da Administração demonstrar a falta de veracidade da declaração contribuinte.
3. Consectariamente, forçoso concluir que a MP 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, que dispôs sobre a exclusão do ITR incidente sobre as áreas de preservação permanente e de reserva legal, consoante § 7º, do art. 10, da Lei 9.393/96, veicula regra mais benéfica ao contribuinte, devendo retroagir, a teor disposto nos incisos do art. 106, do CTN, porquanto referido diploma autoriza a retrooperância da *lex mitior*.
4. Estabelece o parágrafo 4º do artigo 39 da Lei nº 9.250/95 que: “A partir de 1º de janeiro de 1996, a compensação ou restituição será acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do pagamento indevido ou a maior até o mês anterior ao da compensação ou restituição e de 1% relativamente ao mês em que estiver sendo efetuada.”
5. A taxa SELIC representa a taxa de juros reais e a taxa de inflação no período considerado e não pode ser aplicada, cumulativamente, com outros índices de reajustamento.
6. Destarte, assentando o Tribunal que “verifica-se, entretanto, que na data da lavratura do auto de infração 15/04/2001, já vigia a Medida Provisória de n.

2.080-60 de 22 de fevereiro de 2001, que acrescentou o parágrafo sétimo do art. 10 da Lei 9.393/96, onde o contribuinte não está sujeito à comprovação de declaração para fins de isenção do ITR. Ademais, há nos autos às fls. 37, 45, 46, 66, 69, documentos hábeis a comprovar que na área do imóvel está incluída áreas de preservação permanente (208,0ha) e de reserva legal (100ha) que são isentas à cobrança do ITR, consoante o art. 10 da Lei 9393/96". Invadir esse campo de cognição, significa ultrapassar o óbice da Súmula 7/STJ.

7. *Recurso especial parcialmente conhecido improvido.*

Por derradeiro, acrescenta-se que a norma jurídica trazida pela MP 2.166-67, certamente, também tem efeito retroativo, por ser mais favorável ao contribuinte, vez que se trata de ato não definitivamente julgado, que deixa de exigir ação não fraudulenta, qual seja, a averbação da área de Reserva Legal em Cartório de Registro de Imóveis, nos termos do artigo 106 do Código Tributário Nacional. Sendo aplicada ao presente caso.

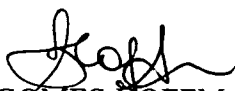
Outrossim, neste caso, mesmo não sendo necessária tal averbação, o contribuinte realizou-a, ainda que tardiamente, razão pela qual não se deve de modo nenhum ignorar a existência da Reserva Legal para fins de não incidência de ITR, conforme anotado nos autos. Neste sentido, tem-se julgado da Primeira Câmara do Terceiro Conselho de Contribuintes, nos autos do Acórdão 301-31784, datado de 15.04.2005, nos seguintes termos da Ementa:

"ÁREA DE RESERVA LEGAL. A exclusão da área de reserva legal da tributação pelo ITR não está sujeita à averbação à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, até a data da ocorrência do fato gerador, por não se constituir tal restrição de prazo em determinação legal. PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. PROVAS. Na apreciação da prova, a autoridade julgadora formará livremente sua convicção. RECURSO A QUE SE DÁ PROVIMENTO PARCIAL PARA ADMITIR A ÁREA DE RESERVA LEGAL AVERBADA"

Por todo o exposto, voto por **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso Especial interposto pela FAZENDA, para considerar isenta a área localizada em Reserva Legal, eis que esta está devidamente provada nos autos

É como voto.

Sala das Sessões, DF em 08 de setembro de 2008


SUSY GOMES HOFFMANN



INTIMAÇÃO

Intime-se o Senhor **Procurador da Fazenda Nacional**, credenciado junto a esta Câmara Superior de Recursos Fiscais, da decisão consubstanciada no Acórdão supra, nos termos do § 3º do artigo 81, Anexo II, c/c inciso VI do art. 8º, Anexo I do Regimento Interno do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, aprovado pela Portaria MF nº 256, de 22 de junho de 2009.

Brasília-DF, em

ROSEMARI CORRÊA E SILVA
Chefe do Serviço de Secretaria da 3ª Seção do
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

Ciente em

Procurador da Fazenda Nacional