



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES**  
**TERCEIRA CÂMARA**

---

<b>Processo n°</b>	10920.002530/2002-34
<b>Recurso n°</b>	134.079 Voluntário
<b>Matéria</b>	ITR
<b>Acórdão n°</b>	303-34.078
<b>Sessão de</b>	27 de fevereiro de 2007
<b>Recorrente</b>	CARLOTA RENSI MENEGHEL
<b>Recorrida</b>	DRJ/CAMPO GRANDE/MS

---

Assunto: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR

Exercício: 1998

Ementa: SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA. ANALOGIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

Comprovada a gravidade da situação, através de Decreto Municipal, as disposições legais atinentes à declaração do estado de calamidade pública se estendem, por analogia e, em observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, à situação de emergência, hipótese do caso concreto.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDAM os Membros da TERCEIRA CÂMARA do TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES, por maioria de votos, dar provimento ao recurso voluntário, nos termos da voto do relator. Vencida a Conselheira Anelise Daudt Prieto, que negava provimento.



ANELISE DAUDT PRIETO

Presidente



NILTON LUIZ BARTOLI

Relator

Participaram, ainda, do presente julgamento, os Conselheiros Zenaldo Loibman, Nanci Gama, Silvio Marcos Barcelos Fiúza, Marciel Eder Costa, Tarásio Campelo Borges e Sergio de Castro Neves.

## Relatório

Trata-se de Auto de Infração (fls.12/16), pelo qual se exige pagamento de diferença do Imposto Territorial Rural – ITR, juros de mora e multa de ofício, exercício 1998, em decorrência de glosa da informação referente à área de pastagem, conforme demonstrativo de fls. 16, no imóvel denominado “Fazenda Cubatão”, com área total de 653,3 ha., localizado no município de Joinville/SC.

Enquadrou-se a exigência nos artigos 1º, 7º, 9º, 10, 11 e 14 da Lei nº. 9.393/96.

Fundamentou-se a multa de ofício no art. 44, inciso I, da Lei nº. 9.430/96, c/c art. 14, § 2º da Lei nº. 9.393/96. No que concerne os juros de mora fundamentou-se no art. 61, § 3º, da Lei nº. 9.430/96.

Consta do Termo de Verificação Fiscal de fls. 17/19, que:

*a contribuinte informou que o imóvel foi atingido por Calamidade Pública, o que lhe daria o direito de considerar o grau de utilização de 100% do imóvel;*

*ocorre que, para efeito do ITR, há diferença entre situação de emergência e estado de calamidade pública;*

*a legislação do ITR apenas contempla a decretação de estado de calamidade pública em função de evento adverso que tenha destruído pastagens e plantações ou tenha ocasionado frustração de safra ou colheita;*

*quando um município é atingido por um evento adverso de grande magnitude, por exemplo, prolongada estiagem, inundação, granizo, vendaval, abalo sísmico, etc., dependendo da intensidade ou gravidade dos danos, o Prefeito pode decretar Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública, conforme art. 12 do Decreto nº 895, de 16/05/93;*

*na maioria dos casos, caracteriza-se apenas como Situação de Emergência, ou seja, quando os danos causados pelo evento adverso são importantes e os prejuízos vultosos, mas suportáveis e superáveis pela comunidade afetada;*

*em análise da documentação apresentada, viu-se que o contribuinte não faz jus ao grau de utilização de 100% do imóvel aproveitável, tendo em vista que não foi declarado pelo Município o estado de “Calamidade Pública”;*

*em consulta às declarações anteriores e posteriores a 1998 e no ART de projeto de manejo de pastagens, vê-se que o contribuinte possuía e possui exploração agropecuária no imóvel, assim, efetuou-se a distribuição das áreas utilizadas, com base nos elementos disponíveis.*

Devidamente intimado (AR- fls. 21), o contribuinte interpôs tempestiva Impugnação de fls. 23/30, alegando, em suma, que :

(i) embora a autoridade municipal tenha declarado Estado de Emergência, a propriedade em questão fora quase que totalmente danificada e isso vem ocorrendo sistematicamente;

(ii) no período anterior (1996), os danos foram de tamanha magnitude que a recuperação da área, no ano base de 1977, também atingida por intempéries, não foi suficiente para que a propriedade atingisse a lotação de animais de forma normal;

(iii) o que garante a alíquota de 100% é o fato em si, tendo o imóvel sido danificado de modo que ficou impedido de ser explorado, injusta é a exigência para que mantenha o mesmo plantel e não a nomenclatura que dá a autoridade ao evento;

(iv) de nada adiantaria a autoridade municipal ter decretado Estado de Calamidade Pública se determinado imóvel não fora atingido pelas intempéries;

(v) o que se verifica é o inverso: mesmo tendo a autoridade municipal decretado Estado de Emergência, de fato a Fazenda Cubatão, que se situa numa região de baixa fertilidade, de clima muito úmido e baixa insolação anual, ficou impossibilitada de ter uma exploração normal por conta dos eventos climáticos;

(vi) os males causados pela natureza ao município de Joinville, mais especificamente no Distrito de Piraberaba é à Fazenda Cubatão, pose ser verificado pela seqüência: 1995- Estado de Calamidade Pública; 1996 – a Fazenda é totalmente alagada; 1997 – Estado de Emergência;

(vii) como manter o número normal de animais diante de uma seqüência de anormalidades climáticas como essas?

(viii) que a área é constantemente atingida por enchentes não resta dúvida, tanto que esta foi a conclusão da EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de SC, órgão oficial do Governo Estadual;

(ix) não há como exigir que o imóvel suporte o número de animais que a SRF exige, eis que suas condições físicas o impedem;

(x) os dados que constam do mapa apresentado dizem respeito as áreas aproveitáveis do imóvel denominado “Fazenda Cubatão” em período considerado normal;

(xi) no ano em questão (1997), 300ha estavam totalmente danificados e outro remédio não houve que não fosse iniciar um trabalho de recuperação, pois em um período esperou-se sua regeneração natural, mas isso não ocorreu;

(x) essa área de 300ha, caso se desconsidere a calamidade que atingiu o imóvel, deve ser considerada como utilizada, eis que há inclusive o comprovante ART que ela ficou vedada aos animais por circunstância alheias à vontade da requerente, devendo ser observado que a lei (Lei 8629/93, art. 6º, §7º) garante este tratamento;

(xi) não há fundamento para que se considere apenas o número de animais utilizados pela profissional que assinou a ART como equivalência, pois o que importa é que a área ficou sem utilização em razão de ter ficado seriamente comprometida pela ação da natureza;

(x) essa questão também está em discussão com o INCRA, que insiste em classificar a área como improdutiva por não atingir o índice exigido – o mais alto do país – cuja demanda está submetida a análise do Poder Judiciário a quem caberá determinar uma perícia para aferir qual o número de animais que a propriedade suporta, que tão logo seja providenciada, se ainda essa questão não for finda, as conclusões serão levadas ao conhecimento nestes autos;

(xi) além da área vedada aos animais – 300ha, na área restante ainda foi possível manter 140 animais, conforme comprovante em anexo;

(xii) mantendo-se os 300ha e considerando o número de animais – 140 cabeças – o GU atingido é de 100%;

(xiii) conforme demonstra o Laudo Técnico em anexo, mesmo em tempos normais, a área não suporta o número de animais que a norma da SRF requer – 0,9 cabeça por hectare – e somente uma perícia na área poderá determinar o número de animais que ela suporta;

(xiv) basta ver o laudo do INCRA e do EPAGRI recentemente produzido e verificar as descrições das limitações do solo;

(xv) a propriedade vem sendo explorada dentro de seu limite e não há como exigir que suporte mais animais porque a vedação é física;

(xvi) não há como introduzir agricultura, eis que a insolação e o alto grau de umidade impedem;

(xvii) a norma da SRF enquadrrou todo o município de Joinville na Tabela 1, onde se exige que suporte 0,9 bovinos por hectare nos mesmos moldes que as terras mais férteis e ensolarada do Estado de Santa Catarina e do País, como é o caso de Chapecó, no Oeste de Ribeirão Preto em São Paulo;

(xviii) para que se fixe um paradoxo, no Estado do Paraná, o município de Cascavel, que se situa no oeste da UF e com características iguais as de Chapecó, enquadra-se na Tabela 1 e Matinhos no Leste e com terras e clima idênticos as do imóvel em questão, enquadra-se na Tabela 03, onde se exige 0,50 bovinos por hectare;

(xix) caso não seja aceito o Laudo Técnico que ora se junta, necessária se faz uma perícia;

(xx) as atividades pecuárias do grupo econômico a que pertence a requerente se situam principalmente no Estado do Paraná e Mato Grosso;

(xxi) concorrendo com estas restrições, houve ainda, por parte da autoridade estadual a proibição da importação de animais bovinos de outros Estados da Federação, impossibilitando a reposição de animais;

(xxii) mesmo que fosse possível a realocação de mais animais para as áreas já danificadas, havia o impedimento do próprio poder público para assim proceder.

Pelo exposto, requer seja anulado o Auto de infração, tendo em vista que o imóvel em questão ficou calamitoso em função de intempéries climáticas. Não sendo este o entendimento, que se considere a área vedada – 976ha – como utilizada e número de 460 bovinos, atingindo o GU de 100% ou, ainda, que se considere a real capacidade do imóvel em suportar animais e apropriando a tabela de 0,5bovina por hectare, conforme laudo agrônômico, de modo a produzir uma tributação justa.

Considere-se também a vedação imposta pelo Poder Público Estadual, que proibiu a entrada de animais no Estado de Santa Catarina, fato que, caso o imóvel suportasse mais animais, ainda assim não teria sido possível atingir os índices preconizados em normas dessa SRF.

Instruem a impugnação os mesmos documentos de fls. 31/160, entre os quais, Laudo Técnico e Decretos Estaduais.

Os autos foram encaminhados à Delegacia da Receita Federal de Julgamento em Campo Grande/MS (fls. 163/171), a qual manteve integralmente o lançamento constante do Auto de Infração, uma vez que entendeu que:

- a Lei estabelece que apenas no caso de calamidade pública e no ano-base de ocorrência dos eventos que a causaram;
- a Lei não estendeu o benefício para os casos em que não tivesse sido declarado o estado de calamidade, nem aos casos em que seus efeitos se propagassem além do período temporal abrangido pelo decreto;
- não há circunstância que justifique a perícia pleiteada, pois foram apresentadas provas e foram apreciadas;
- não pode ser anulado o auto de infração, por ter os requisitos regulamentares e fundamentos legais, de acordo com os fatos apurados no decorrer do procedimento fiscal;
- não pode ser considerado o número de bovinos de 460 cabeças, por falta de prova neste sentido;
- não pode ser reduzido o índice de rendimento da pecuária, por falta de previsão legal neste sentido;
- não pode não pode ser considerada a alegada proibição de ingresso de animais no estado, pois, pela análise dos atos juntados, verifica-se que havia controle, não vedação, para tanto.

Inconformado com a decisão singular o contribuinte apresenta tempestivo Recurso Voluntário de fls. 177/184 (AR fls. 176), alegando que:

- (i) a fazer a apuração do lançamento do ITR/98, a unidade da SRF aceitou como utilizadas apenas as pastagens que estavam em recuperação e equivalentes às 270 cabeças de bovinos, comprovadas através de ART do CREA-SC (fls. 06);

(ii) assim, a Unidade da SRF aceitou como utilizada apenas 300ha, em decorrência do documento de fls. 06, que atestou estar a área de 300ha em processo de recuperação e que equivalia à 270 cabeças de bovinos;

(iii) essa aceitação da área de 300ha (300 animais:  $0,9 = 270$ ) decorreu exclusivamente do acolhimentos dos termos do ART;

(iv) ocorre que deixou de observar que o remanescente da área de pastagens suportou aproximadamente 143 animais, sendo 140 bovinos e 03 eqüinos, sendo que a prova da existência desse rebanho foi comprovada através do atestado de vacina às fls. 35 do processo;

(v) o documento, na verdade, contempla 600 bovinos, mas o restante, melhor dizendo, a diferença, lotavam uma propriedade vizinha do mesmo grupo;

(vi) assim, o cálculo correto é 300 animais:  $0,9 = 270$ , 143 animais<sup>3</sup>:  $0,9 = 158,8$ , portanto, área de pastagem calculada: 428,8;

(vii) a conclusão do auditor fiscal às fls. 18 é que a área de pastagem plantada era de 399,7ha, mas aceitou apenas 300, em decorrência apenas da comprovação pela ART;

(viii) tem uma ficha de vacinação contemplando 600 bovinos e esclarece que utilizou tão somente 140 na área em questão;

(ix) poderiam ter feito um trabalho de recuperação da totalidade das pastagens e requerido o preenchimento de ART contemplando o total das pastagens, ou seja, 399,7ha, mas isso não correspondia à realidade, recuperaram tão somente 300ha e a documentação foi assim elaborada;

(x) a área foi castigada por intempéries, conforme informado às fls. 24/25 e comprovado às fls. 36/41 e 117/159, sendo que o laudo do INCRA de fls. 43/106 aponta no sentido de que a área tem sérias limitações quanto sua utilização;

(xi) o laudo foi elaborado por um órgão público e aponta no sentido de que a área jamais poderia suportar a quantidade de gado estipulada para a "zona 1", a maior do país;

(xii) além desses fatores, incidia sobre o Estado de Santa Catarina, uma proibição de entrada de animais bovinos;

(xiii) mesmo que as pastagens não estivesse danificadas, não haveria como repor o rebanho, vez que os animais do contribuinte e de seus sócios quotistas estão no Estado do Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul;

(xiv) se ainda há dúvidas, poderia haver uma perícia e ainda pode.

Pelo exposto, pede que seja anulado o lançamento, considerando a quantidade de animais que lotaram o remanescente da área que não necessitou de imediato de reforma de pastagens e, não sendo este o entendimento, que considere-se as limitações da área conforme laudo do INCRA (das impostas pelas intempéries sofridas e da proibição de reposição do rebanho).

Anexa os documentos de fls. 185/215.

Em garantia ao seguimento do Recurso Voluntário apresenta Relação de Bens e Direitos para Arrolamento, fls. 112/113.

Os autos foram distribuídos a este Conselheiro, constando numeração até às fls. 219, última.

Desnecessário o encaminhamento do processo à Procuradoria da Fazenda Nacional para ciência quanto ao Recurso Voluntário interposto pelo contribuinte, nos termos da Portaria MF nº. 314, de 25/08/99.

É o relatório.



## Voto

Conselheiro NILTON LUIZ BARTOLI, Relator

Conheço do Recurso Voluntário por tempestivo, devidamente garantido e por conter matéria de competência deste Eg. Terceiro Conselho de Contribuintes.

O cerne da questão diz respeito à suposta falta de comprovação, segundo a fiscalização, quanto a situação de calamidade pública no Município de Joiville, de modo a justificar o grau de utilização declarado pelo contribuinte (100%), no exercício de 1998.

Cumprido consignar para a solução do caso em questão, que já manifestei posicionamento no sentido de que a norma de regência considera como área utilizada tão somente aquela localizada em local que houver sido decretado "estado de calamidade pública".

Destarte, ao analisar os autos acabei por concluir ser este o caso em que devemos nos atentar ao fato de que as normas da Constituição e do ordenamento jurídico em geral, existem para a consecução de certos fins.

Assim, por vezes, nos esquecemos que nossa atividade não está exclusivamente vinculada ao princípio da legalidade, mas também a outros princípios reguladores da atuação administrativa, dentre os quais, as regras da razoabilidade e da proporcionalidade.

Exatamente sobre esta ponderação dos princípios a serem observados pela Administração Pública, no momento de aplicar um dispositivo legal, Hugo de Brito Machado e Hugo de Brito Machado Segundo, em parecer publicado na Revista Dialética de Direito Tributário nº 123, às fls. 111, nos ensinam que:

*"Sabe-se que as normas da Constituição, e do ordenamento em geral, existem para a consecução de certos fins. Existem valores, metas ou objetivos que se pretende sejam atingidos, e as normas ou enunciamentos genericamente (princípios) ou impõem a realização de condutas que os prestigiam (regras).*

*Apesar disso, e ainda que os fins que o Estado deseja atingir estejam expressamente consagrados na ordem jurídica, os meios a tanto necessários não podem ser livremente eleitos. Exatamente porque existem vários princípios a serem protegidos, os meios que os não de efetivar devem fazê-lo equilibradamente, de sorte a que o suposto prestígio a um princípio não destrua completamente outros igualmente nobres. Os fins, em outras palavras, não justificam os meios.*

*Todo instrumento empregado pelo Poder Público, então, para ser válido, deve ser proporcional, ou seja, deve ser adequado, necessário, e proporcional em sentido estrito, para chegar à finalidade a que se destina.*

*Sobre essa questão, aliás, um de nós, já escreveu:*

*"(...) um ato - normativo ou não -, praticado com o propósito de prestigiar um princípio constitucional, será válido na medida em que,*

*além de atender a outras exigências, for adequado, necessário e proporcional em sentido estrito no atendimento dessa finalidade.*

*Explicamos.*

*Será adequado o ato que, de fato, conduzir à finalidade anunciada.*

*Será necessário o ato que, além de adequado, for também a maneira menos gravosa de se chegar à finalidade buscada. Caso haja outros meios também adequados, e menos gravosos, o ato de cuja validade se cogita será desproporcional por desnecessidade.*

*Finalmente, será proporcional em sentido estrito o ato que, além de adequado e necessário, realizar a mais equilibrada ponderação dos valores envolvidos, prestigiando, ou fazendo com que prepondere, aquele que, em prevalecendo, causar menores diminuições na efetividade dos demais.”” (grifei em negrito)*

Deste modo, como os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade devem atuar na interpretação de todas as regras gerais como decorrência do princípio da justiça insculpido no preâmbulo e no artigo 3º de nossa Constituição Federal, impõe-se reconhecer razão ao contribuinte.

Em sua defesa, o contribuinte calca-se no Decreto Municipal nº 8.272, de 16/09/97 (fls.118), o qual declarou “situação de emergência” em todo o município de Joinville, o qual noticia o contribuinte ter sido homologado pelo Decreto Estadual nº 235, de 22/10/97.

Note-se , então, a disposição contida no §6º, art. 10, da Lei 9.393, de 19/12/1996:

*“Art. 10 (...)*

*§6º. Será considerada como efetivamente utilizada a área dos imóveis rurais que, no ano anterior, estejam:*

*I – comprovadamente situados em área de ocorrência de calamidade pública decretada pelo Poder Público, de que resulte frustração de safras ou destruição de pastagens;” (grifei)*

Com efeito, note-se que a Lei determina que será considerada como “efetivamente utilizada” a área que, no ano anterior (*in casu*, 1997), preencher os requisitos contidos em seu inciso I.

Ao partir para a análise de tais elementos, observa-se que o único elemento que realmente não seria “exato” refere-se à expressão “calamidade pública”, visto que quanto aos demais requisitos (situação decretada pelo Poder Público e de que resulte frustração de safras ou destruição de pastagens), estão plenamente preenchidos, conforme se apura da documentação juntada aos autos.

Observe-se, ademais, uma das razões da declaração do estado de emergência, disposta no próprio Decreto nº 8.272, de 16/09/1997:

*“ considerando as peculiaridades locais e os antecedentes históricos referentes à incidência de elevados índices pluviométricos na região;”*

Além disso, consoante nota-se no Decreto n.º 7.665, de de 13/10/95, fora decretado Estado de Calamidade Pública no município, o que dá conta da efetiva situação da região em que se insere o imóvel, ao longo dos anos.

Ressalte-se, porém, que é um tanto estranho afirmar que a decretação do estado de calamidade pública dependeria de reconhecimento do “Governo Federal” (fls. 168), uma vez que em momento algum consta da lei (art. 12 do Decreto n.º 895, de 16/08/1993 e §6º, art. 10, da Lei 9.393, de 19/12/1996) tal exigência:

*“Art. 12 – O estado de calamidade pública e a situação de emergência, observados os critérios estabelecidos pelo CONDEC, serão reconhecidos por portaria do Ministro de Estado de Integração Regional, à vista de decreto do Governador do Distrito Federal ou do Prefeito Municipal, homologado este pelo Governador do Estado.”  
(g.n.)*

*“Art. 10 (...)*

*§6º. Será considerada como efetivamente utilizada a área dos imóveis rurais que, no ano anterior, estejam:*

*I – comprovadamente situados em área de ocorrência de calamidade pública decretada pelo Poder Público, de que resulte frustração de safras ou destruição de pastagens;” (grifei)*

Assim, a legislação exige apenas que a ocorrência de calamidade pública seja decretada pelo Poder Público e não determina em momento algum que o reconhecimento seja por parte do “Governo Federal”, ou mesmo, “Governo Estadual”.

Para a delimitação, no entanto, de uma ou outra situação, quais sejam, calamidade pública e situação de emergência, ajuda-nos a análise do disposto no art. 3º, incisos III e IV, o qual dispõe que:

*“Art. 3º - Para efeitos deste Decreto, considera-se:*

*(...)*

*III - situação de emergência, o reconhecimento do pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando danos superáveis pela comunidade afetada;*

*IV – estado de calamidade pública: o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes.”*

Perceba-se que a situação de emergência e estado de calamidade são situações diferentes, porém, esta distinção limita-se ao fato desta última (a calamidade pública) carregar consigo fatores agravantes da situação.

Na situação de ocorrência de desastres, é sabido que fatores interferem para agravá-la, e daí, então, se declara a situação de emergência ou calamidade pública, conforme o caso.

No que concerne ao fenômeno das enchentes, é fato notório, conforme amplamente difundido pelos meios de comunicação, que tal adversidade climática é caracterizada por repercussões incontáveis (tal como ligeiramente demonstrado nas fotos juntadas aos autos às fls. 37/41).

Nesse contexto, surge então a indagação do que mais deveria ocorrer para ser decretado o estado de calamidade pública no presente caso, dada a frequência do mencionado desastre.

Nesse sentido, sabendo-se que este fenômeno ecológico prejudica (e até mesmo arrasa) completamente o crescimento das plantações e produção agropecuária, tem-se que uma situação de emergência desta amplitude, ou assemelha-se por demais à situação de calamidade pública ou, potencialmente, poderá saltar à esta, ou seja, está sempre “a um passo de” tornar-se calamidade pública, se nesta ainda não se inserir.

O que não se pode olvidar ainda, é que todos os decretos juntados aos autos pelo contribuinte demonstram que a situação perdura há anos, pois, ano após ano, decreto após decreto, fora declarada e reconhecida a situação de emergência no Município de Joinville e até de calamidade pública, o que só comprova a intensidade do fenômeno na região.

Parece-nos fácil, portanto, identificar que o intuito da legislação é amparar aqueles que são, a exemplo do caso em debate, impedidos de aproveitamento de suas terras, em virtude de desastres de tal monta. Pretender, portanto, cobrar ITR no presente caso, é claramente não atender aos fins da legislação de regência.

Assim, calcando-me no princípio da analogia (artigo 108, inciso I, do CTN), nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, concluo que diante da gravidade da situação demonstrada nos autos, a situação do caso concreto equipara-se à calamidade pública, não havendo razão para não manter o Grau de Utilização declarado pelo contribuinte, mesmo porque a fiscalização não trouxe aos autos nada que comprovasse o contrário.

Pelas razões expostas, DOU PROVIMENTO AO RECURSO VOLUNTÁRIO interposto pelo contribuinte, pelo que, improcedente a autuação fiscal.

Sala das Sessões, em 27 de fevereiro de 2007

  
NILTON LUIZ BARTOLI - Relator