



Ministério da Economia
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS



Processo nº 10980.000321/2010-51
Recurso nº Especial do Procurador
Acórdão nº 9202-008.558 – CSRF / 2ª Turma
Sessão de 30 de janeiro de 2020
Recorrente FAZENDA NACIONAL
Interessado INSTITUTO DE PESQUISA EM VIDA SELVAGEM E EDUCAÇÃO AMBIENTAL

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL (ITR)

Exercício: 2006

ITR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ATO DECLARATÓRIO AMBIENTAL (ADA) TEMPESTIVO. RESTABELECIMENTO DA ÁREA DECLARADA.

Cabível o acolhimento de Área Preservação Permanente cujo ADA foi protocolado antes do início da ação fiscal.

ITR. ÁREA DE RESERVA LEGAL. AVERBAÇÃO. OBRIGATORIEDADE.

As áreas de reserva legal, para fins de redução no cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, devem estar averbadas no Registro de Imóveis competente até à data de ocorrência do fato gerador.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em conhecer do Recurso Especial e, no mérito, por voto de qualidade, em dar-lhe provimento parcial para restabelecer a glosa da Área de Reserva Legal (ARL), vencidos os conselheiros João Victor Ribeiro Aldinucci (relator), Ana Cecília Lustosa da Cruz, Pedro Paulo Pereira Barbosa e Ana Cláudia Borges de Oliveira (suplente convocada), que lhe negaram provimento. Votaram pelas conclusões os conselheiros Mário Pereira de Pinho Filho, Ana Cecília Lustosa da Cruz, Pedro Paulo Pereira Barbosa, Maurício Nogueira Righetti e Maria Helena Cotta Cardozo quanto à Área de Preservação Permanente (APP). Designado para redigir o voto vencedor o conselheiro Maurício Nogueira Righetti.

(assinado digitalmente)

Maria Helena Cotta Cardozo - Presidente em Exercício

(assinado digitalmente)

João Victor Ribeiro Aldinucci – Relator

(assinado digitalmente)

Maurício Nogueira Righetti – Redator Designado

Participaram do presente julgamento os conselheiros: Mário Pereira de Pinho Filho, Ana Cecília Lustosa da Cruz, Pedro Paulo Pereira Barbosa, João Victor Ribeiro Aldinucci, Maurício Nogueira Righetti, Ana Cláudia Borges de Oliveira (suplente convocada), Rita Eliza Reis da Costa Bacchieri, Maria Helena Cotta Cardozo (Presidente em Exercício). Ausente a conselheira Ana Paula Fernandes, substituída pela conselheira Ana Cláudia Borges de Oliveira.

Relatório

Trata-se de recurso especial interposto pela Fazenda Nacional, em face do acórdão 2201-001.918, e que foi admitido pela Presidência da 2ª Câmara da 2ª Seção, para que seja rediscutida a seguinte matéria: obrigatoriedade de apresentação tempestiva do ADA - Ato Declaratório Ambiental para exclusão da APP – Área de Preservação Permanente e ARL – Área de Reserva Legal da tributação do ITR/2006. Segue a ementa da decisão, nos pontos que interessam:

ÁREAS NÃO TRIBUTÁVEIS. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ART. 2º LEI Nº 4.771, DE 1965. REQUISITOS.

Caracteriza-se como área de preservação permanente e, por isso, não tributável, a área constituída nos parâmetros legais e demarcada, com precisão, em Laudo Técnico formalizado por profissional competente.

ÁREAS NÃO TRIBUTÁVEIS. ÁREA DE RESERVA LEGAL. REQUISITOS.

Considera-se Reserva Legal e, por isso, não tributável, a área que tenha sido constituída nos parâmetros legais, averbada à margem da inscrição do imóvel no Registro Público e demarcada, com precisão, em Laudo Técnico formalizado por profissional competente. Ausente qualquer um desses quesitos legais descaracteriza-se a área beneficiada, tornando-a tributável.

A decisão foi assim registrada:

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, dar provimento PARCIAL ao recurso para reconhecer as áreas de Reserva Legal de 1.682,85 hectares e de Preservação Permanente de 2.266,50 hectares, nos termos do relatório e voto que integram o presente julgado.

Neste tocante, em seu recurso especial, a Fazenda Nacional basicamente se fia na obrigatoriedade de apresentação tempestiva do ADA - Ato Declaratório Ambiental para exclusão da APP – Área de Preservação Permanente e da ARL – Área de Reserva Legal da tributação do ITR/2006, conforme paradigmas consubstanciados nos acórdãos nº 2801-00.409 e 2202-01.417.

Foi dado seguimento ao recurso em relação a ambos os paradigmas.

O sujeito passivo apresentou contrarrazões, nas quais busca refutar as alegações da Fazenda Nacional, pedindo, assim, seja mantida a decisão recorrida.

Foi negado seguimento ao recurso especial do sujeito passivo e rejeitado o agravo proferido em face de tal decisão.

Às fls. 581 e seguintes do e-processo, o sujeito passivo informou ter ajuizado ação judicial, através da qual requereu o seguinte:

[...] isenção do ITR-2006, relativamente à Área de Interesse Ecológico que integra a Reserva Natural Rio Cachoeira, tornando insubsistente mais essa parcela da cobrança que é objeto do PAF nº 10980.000321/2010-51.

Foi concedida a antecipação dos efeitos da tutela, em relação à parte questionada.

É o relatório.

Voto Vencido

Conselheiro João Victor Ribeiro Aldinucci - Relator

1 Conhecimento

O recurso especial é tempestivo, visto que interposto dentro do prazo legal de quinze dias (art. 68, *caput*, do Regimento Interno do CARF), e foi demonstrada a existência de legislação tributária interpretada de forma divergente (art. 67, § 1º, do Regimento), de forma que deve ser conhecido.

2 Área de Preservação Permanente (APP) e Área de Reserva Legal (ARL) versus Ato Declaratório Ambiental (ADA)

Inicialmente, cabe registrar que a ação judicial tem objeto distinto da matéria devolvida a esta Câmara Superior de Recursos Fiscais. Em juízo, o sujeito passivo visa a obter a não incidência do ITR em relação à parte mantida do lançamento (parcela já em cobrança), atinente à Reserva Natural Rio Cachoeira, não havendo qualquer pedido em relação à APP e à ARL. Logo, e por força da última parte da Súmula CARF 1 (é cabível a apreciação de matéria distinta da constante do processo judicial), passa-se ao julgamento do mérito do recurso.

Neste ponto, entendo que o recurso especial da Fazenda Nacional deve ser desprovido.

Depois de reiterados julgamentos, do STJ, favoráveis aos contribuintes a respeito do tema ora sob julgamento, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional editou o Parecer PGFN/CRJ 1329/2016, que a dispensa de contestar, oferecer contrarrazões e interpor recursos, bem como desistir dos já interpostos, nos termos do art. 19 da Lei 10522/2002. Pela relevância e pertinência com o caso concreto, é importante transcrever os seguintes pontos.

12. Após as considerações acima, restam incontroversas, no âmbito da Corte de Justiça, à luz da legislação aplicável ao questionamento, as posições abaixo:

(i) é indispensável a preexistência de averbação da reserva legal no registro de imóveis como condição para a concessão de isenção do ITR, tendo aquela, para fins tributários, eficácia constitutiva;

(ii) a prova da averbação da reserva legal não é condição para a concessão da isenção do ITR, por se tratar de tributo sujeito à lançamento por homologação, sendo, portanto, dispensada no momento de entrega de declaração, bastando apenas que o contribuinte informe a área de reserva legal;

(iii) é desnecessária a averbação da área de preservação permanente no registro de imóveis como condição para a concessão de isenção do ITR, pois tal área se localiza a olho nu; e

(iv) é desnecessária a apresentação do ADA para que se reconheça o direito à isenção do ITR.

13. Tendo em vista as teses expostas, deve-se adequar o conteúdo do Resumo do item 1.25, “a”, da Lista de dispensa de contestar e recorrer à jurisprudência apresentada anteriormente, passando o resumo a ter a seguinte redação:

Resumo: O STJ entendeu que, por se tratar de imposto sujeito a lançamento que se dá por homologação, dispensa-se a averbação da área de preservação permanente no registro de imóveis e a apresentação do Ato Declaratório Ambiental pelo Ibama para o

reconhecimento das áreas de preservação permanente e de reserva legal, com vistas à concessão de isenção do ITR. Dispensa-se também, para a área de reserva legal, a prova da sua averbação (mas não a averbação em si) no registro de imóveis, no momento da declaração tributária. Em qualquer desses casos, se comprovada a irregularidade da declaração do contribuinte, ficará este responsável pelo pagamento do imposto correspondente, com juros e multa.

14. Dessa forma, inexistente razão para o Procurador da Fazenda Nacional contestar ou recorrer quando a demanda estiver regida pela legislação anterior à Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000 (que deu nova redação ao art. 17-O da Lei nº 6.938, de 27 de dezembro de 2000), se a discussão referir-se às seguintes matérias:

Ainda que os fatos geradores tenham ocorrido sob a vigência da Lei 10165/00, que deu nova redação ao art. 17-O, *caput* e § 1º, da Lei 6938/00, para, em tese, estabelecer a obrigatoriedade do ADA, tal obrigatoriedade também foi superada pela jurisprudência do STJ, de tal maneira que o citado Parecer PGFN é elucidativo nos seguintes termos:

17. Como dito anteriormente, a jurisprudência do STJ é firme no sentido de ser inexigível a apresentação do ADA para que se reconheça o direito à isenção do ITR em área de preservação permanente e de reserva legal, dado que tal obrigação constava em ato normativo secundário – IN SRF nº 67, de 1997, sem o condão de vincular o contribuinte.

18. Contudo, a Lei nº 10.165, de 2000, ao dar nova redação ao art. 17-O, *caput* e §1º, da Lei nº 6.938, de 2000, estabeleceu expressamente a previsão do ADA, de modo que, a partir da sua vigência, o fundamento do STJ parecia estar esvaziado. Dispõe o referido dispositivo que:

Art. 17-O. Os proprietários rurais que se beneficiarem com redução do valor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, com base em Ato Declaratório Ambiental - ADA, deverão recolher ao IBAMA a importância prevista no item 3.11 do Anexo VII da Lei nº 9.960, de 29 de janeiro de 2000, a título de Taxa de Vistoria. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 1º A utilização do ADA para efeito de redução do valor a pagar do ITR é obrigatória. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

19. Ocorre que, logo após a entrada em vigor do artigo supra, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, incluiu o § 7º no art. 10 da Lei nº 9.393, de 1996, o qual instituiu a não sujeição da declaração do ITR à prévia comprovação do contribuinte, para fins de isenção. Vejamos:

Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

(...)

§ 7º A declaração para fim de isenção do ITR relativa às áreas de que tratam as alíneas "a" e "d" do inciso II, § 1, 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.

20. Os dispositivos transcritos eram, em tese, compatíveis entre si, podendo-se depreender que o § 7º do artigo 10 da Lei nº 9.393, de 1996, tão-somente desobriga o contribuinte de comprovar previamente a existência do ADA, por ocasião da entrega da declaração de ITR, mas não excluiu a sua existência em si.

21. Em que pese tal possibilidade de interpretação, o STJ utilizou-se do teor do § 7º no art. 10 da Lei nº 9.393, de 1996, para reforçar a tese de que o ADA é inexigível, tendo, ao que tudo indica, desprezado o conteúdo do art. 17-O, *caput* e §1º, da Lei nº 6.938, de 2000, pois não foram encontradas decisões enfrentando esse regramento. Além disso,

registrou que, como o dispositivo é norma interpretativa mais benéfica ao contribuinte, deveria retroagir.

22. Essa argumentação consta no inteiro teor dos acórdãos vencedores que trataram do tema, bem como na ementa do REsp nº 587.429/AL, senão vejamos:

23. A partir das colocações postas, conclui-se que, mesmo com a vigência do art. 17-O, caput e §1º, da Lei nº 6.938, de 1981, com a redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000, até a entrada em vigor da Lei nº 12.651, de 2012, o STJ continuou a rechaçar a exigência do ADA com base no teor do § 7º do art. 10 da Lei nº 9.393, de 1996.

24. Consequentemente, caso a ação envolva fato gerador de ITR, ocorrido antes da vigência da Lei nº 12.651, de 2012, não há motivo para discutir em juízo a obrigação de o contribuinte apresentar o ADA para o gozo de isenção do ITR, diante da pacificação da jurisprudência.

Ou seja, a própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a quem incumbe a representação da União em causas fiscais, na cobrança judicial e administrativa dos créditos tributários e não tributários e no assessoramento e consultoria no âmbito do Ministério da Economia, manifestou-se, expressa e textualmente, no sentido de que é incabível discutir a apresentação do ADA para a não incidência do ITR sobre a APP e a ARL, diante da pacificação da jurisprudência do STJ. Vale observar, ademais, que tal questão também está pacificada no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que editou o seguinte enunciado sumular:

Súmula nº 86. É desnecessária a apresentação de Ato Declaratório Ambiental - ADA para o reconhecimento do direito à isenção de Imposto Territorial Rural - ITR. Todavia, para o gozo da isenção do ITR no caso de área de "reserva legal", é imprescindível a averbação da referida área na matrícula do imóvel.

Isto é, a decisão recorrida está em consonância com o aludido Parecer e deve ser desprovido o recurso especial, sob pena, inclusive, de judicialização em questão já pacificada, com maiores ônus para a própria Fazenda Nacional (custas, despesas processuais e honorários advocatícios).

Sobreleva destacar, pela pertinência, os seguintes pontos do acórdão de recurso voluntário, relativos à APP e à ARL:

Neste ponto, o Laudo apresentado pelo recorrente preenche todos os requisitos legais e divide o imóvel nas seguintes áreas: 1.682,85 hectares de Reserva Legal; 2.266,50 hectares de Preservação Permanente; 4.170,34 hectares de área de interesse ecológico e 8,01 hectares ocupados com benfeitorias.

[...]

No caso da Reserva Legal deve ser observada ainda a averbação à margem da matrícula do imóvel no Registro de Imóveis competente.

Quanto à reserva legal, cabe transcrever a Súmula CARF 122 e deixar claro que não foi devolvida ao Colegiado qualquer questão relativa à anterioridade da averbação, seja porque não se trata de matéria impugnada no recurso da Fazenda, quanto porque não houve questionamento a esse respeito pela autoridade fiscal, de forma que é incabível decidir-se com base em fundamento diverso do recurso e do lançamento:

Súmula CARF nº 122: A averbação da Área de Reserva Legal (ARL) na matrícula do imóvel em data anterior ao fato gerador supre a eventual falta de apresentação do Ato declaratório Ambiental (ADA). (Vinculante, conforme Portaria ME nº 129, de 01/04/2019, DOU de 02/04/2019).

Sobre a APP, para a maioria do Colegiado, o fato de o ADA de efl. 214 ter sido apresentado antes do início da ação fiscal implica o seu reconhecimento, de forma que fui acompanhado, quanto à APP, pelas conclusões.

3 Conclusão

Diante do exposto, voto por conhecer e negar provimento ao recurso especial da Fazenda Nacional.

(assinado digitalmente)

João Victor Ribeiro Aldinucci

Voto Vencedor

Conselheiro Mauricio Nogueira Righetti - Redator Designado.

Não obstante os substanciosos argumentos do ilustre Relator, deles ousou a dissenter no que concerne à desnecessidade de averbação das Áreas de Reserva Legal junto à matrícula do imóvel antes da data do fato gerador.

Entende o Relator, citando inclusive a Súmula CARF n 122, que a temática da averbação não deveria ser abordada no julgamento, seja porque não se trataria de matéria impugnada no recurso da Fazenda, quanto porque não teria havido questionamento a esse respeito pela autoridade fiscal, de forma que seria incabível decidir-se com base em fundamento diverso do recurso e do lançamento.

Não vejo dessa forma.

O Recurso Especial aviado traz como paradigmas acórdãos cujas ementas expõem o entendimento de que as ARL devem estar averbadas no Registro de Imóveis competente até a data de ocorrência do fato gerador. Veja-se:

AREA DE RESERVA LEGAL. AVERBAÇÃO. OBRIGATORIEDADE.

As áreas de reserva legal, para fins de redução no cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, devem estar averbadas no Registro de Imóveis competente até a data de ocorrência do fato gerador. **Acórdão 201-00.409**

ÁREA DE UTILIZAÇÃO LIMITADA / RESERVA LEGAL. EXCLUSÃO DA BASE DE CÁLCULO.

A área de utilização limitada/reserva legal, para fins de exclusão do ITR, se faz necessária ser reconhecida como de interesse ambiental pelo IBAMA/órgão conveniado, ou pelo menos, que seja comprovada a protocolização, em tempo hábil, do requerimento do competente Ato Declaratório Ambiental (ADA), fazendo-se, também, necessária a sua averbação à margem da matrícula do imóvel até a data do fato gerador do imposto. **Acórdão 2202-01.417**

Com isso, penso que tal assunto foi, sim, devolvido a reexame por este colegiado. Uma vez conhecida a matéria, não vejo que o julgador esteja limitado aos fundamentos até então trazidos aos autos, sobretudo quando de trata de tema/exigência expressamente prevista em norma de observância obrigatória, se a finalidade do recurso é justamente a uniformização da jurisprudência administrativa.

Assim posto, voltando aos autos, é de se notar que à data do fato gerador em tela, é dizer, 01/01/2006, ainda não havia sido averbada a ARL.

Segundo se extrai do documento de fl. 154, tal área só teria sido averbada em 20/11/2006, vale dizer, após o fato gerador.

Por sua vez, o § 1º do artigo 12 do Decreto 4382/2002 estabelece:

Art. 12. São áreas de reserva legal aquelas averbadas à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, nas quais é vedada a supressão da cobertura vegetal, admitindo-se apenas sua utilização sob regime de manejo florestal sustentável (Lei nº 4.771, de 1965, art. 16, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 1º Para efeito da legislação do ITR, as áreas a que se refere o **caput** deste artigo devem estar averbadas na data de ocorrência do respectivo fato gerador.

A propósito, é de ressaltar que negar a aplicação do decreto encimado, ao argumento de que extrapolaria sua função regulamentadora, implicaria, em última análise, promover o controle de sua legalidade, o que não me parece ser da competência deste Colegiado.

Durante a tramitação da Medida Provisória nº 600/2012, foi acrescentado ao projeto de conversão, o parágrafo único e os incisos I e II ao artigo 48 da Lei 11.941/2009, nos seguintes termos:

Parágrafo único. São prerrogativas do Conselheiro integrante do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF:

I - somente ser responsabilizado civilmente, em processo judicial ou administrativo, em razão de decisões proferidas em julgamento de processo no âmbito do CARF, quando proceder comprovadamente com dolo ou fraude no exercício de suas funções; e

II - emitir livremente juízo de legalidade de atos infralegais nos quais se fundamentam os lançamentos tributários em julgamento.

Todavia, referido inciso foi vetado pela então Presidenta do Brasil sob o seguinte fundamento: *"O CARF é órgão de natureza administrativa e, portanto, não tem competência para o exercício de controle de legalidade, sob pena de invasão das atribuições do Poder Judiciário."*

Ademais, é da competência exclusiva do Congresso Nacional a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, consoante dispõe o artigo 49, V, também de nossa Carta Política.

Diante do exposto, VOTO no sentido DAR provimento PARCIAL ao recurso para restabelecer a glosa atinente a Área de Reserva Legal

(assinado digitalmente)
Mauricio Nogueira Righetti