



MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS
SEGUNDA SEÇÃO DE JULGAMENTO

Processo n° 11040.720496/2009-28
Recurso n° Voluntário
Acórdão n° 2301-005.974 – 3ª Câmara / 1ª Turma Ordinária
Sessão de 08 de abril de 2019
Matéria ITR
Recorrente MARIA DA GRAÇA VALENTE CARDOSO
Recorrida FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL - ITR

Exercício: 2006

ATO DECLARATÓRIO AMBIENTAL (ADA). NÃO EXIGÊNCIA. ORIENTAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. PARECER PGFN/CRJ Nº 1329/2016.

Para fins de exclusão da tributação relativamente às áreas de preservação permanente e de reserva legal, é dispensável a protocolização tempestiva do requerimento do Ato Declaratório Ambiental (ADA) junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), ou órgão conveniado. Tal entendimento alinha-se com a orientação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para atuação dos seus membros em Juízo, conforme Parecer PGFN/CRJ nº 1.329/2016, tendo em vista a jurisprudência consolidada no Superior Tribunal de Justiça, desfavorável à Fazenda Nacional.

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP). BANHADOS.

As áreas de banhados, apesar de não previstas na legislação federal, são áreas de preservação permanente nos termos dos artigos 14 e 155 da lei estadual nº 11.520/2000, que instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, no exercício da competência concorrente para legislar sobre proteção ao meio ambiente, nos termos do artigo 24 da Constituição Federal.

VALOR DA TERRA NUA. VALOR INFERIOR AO VTN MÉDIO REGISTRADO NO SISTEMA DE PREÇOS DE TERRAS (SIPT). POSSIBILIDADE.

É pertinente o VTN em valor inferior ao VTN médio obtido do Sistema SIPT, desde que respaldado em Parecer Técnico, com anotação de responsabilidade técnica, nos termos da ABNT NBR 14.653-3 e que demonstre peculiaridades desfavoráveis do imóvel.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em DAR PROVIMENTO ao recurso.

João Maurício Vital - Presidente.

Reginaldo Paixão Emos - Relator.

Participaram da sessão de julgamento os conselheiros: Wesley Rocha, Reginaldo Paixão Emos, Antônio Sávio Nastureles, Cleber Ferreira Nunes Leite , xxxxxxxx (suplente convocado), Marcelo Freitas de Souza Costa e João Maurício Vital (Presidente).

Relatório

Trata-se de Notificação de Lançamento referente ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) do exercício de 2005, constante às e-fls. 22 a 26.

O lançamento teve origem na Intimação para comprovar a área não tributável e o VTN declarados na Declaração do Imposto Sobre a Propriedade Rural (DITR). Em razão do não atendimento satisfatório às intimações, a área de preservação permanente declarada foi glosada e o VTN declarado foi considerado subavaliado e arbitrado novo VTN, resultando no lançamento do crédito tributário.

Contra a Notificação foi apresentada impugnação (e-fls. 18 a 30) com os seguintes argumentos, que transcrevo do relatório do acórdão recorrido:

- *A realização de vistoria in loco no imóvel se revela necessária para a constatação da existência, ou não, de área de preservação permanente no local e, conseqüentemente, para decidir acerca da incidência de tributo sobre essa área;*
- *A prova pericial encontra amparo legal no inciso IV, do art. 16 do Decreto nº 70.235/72, assim, apresenta os quesitos e indica o assistente técnico;*
- *O Parecer Técnico firmado por biólogos, anexado aos autos, confirma que o local possui figueiras nativas (*Ficus ssp*) e corticeiras (*Erythrina ssp*), protegidas, respectivamente, pela Lei Municipal no 2.029/84 e pelo Código Florestal Estadual, por isso é área de preservação permanente e, inclusive existe Ação de Execução Fiscal, na qual o lbama considera a área como tal;*
- *Através da Lei nº 3.600 a Ilha da Feitoria foi considerada como patrimônio histórico, protegido pelo Código Estadual do Meio Ambiente, conforme arts. 51, 241 e seus incisos, em razão*

de possuir plantas nativas e serve de refúgio para a reprodução de aves ameaçadas de extinção, o que caracteriza área de preservação permanente, nos moldes da Resolução CONAMA no 303, incisos XIII e XIV

- O laudo apresentado confirma a caracterização da área como preservação permanente, por se enquadrar no art. 14 e nos incisos II, IV, VI, VII, e X do art. 155 ambos do Código Estadual do Meio Ambiente e, na Lei nº 4.771/65, art. 2º, alíneas "a", e "f", além do art. 30 alíneas "a", "e" e*
- Embora esteja faltando o Ato do Poder Público, a Ilha de Feitoria, enquadra-se perfeitamente no art. 30, letras "a", "e", "f" da Lei nº 4.771/65, por encontrar-se indicada em ADA;*
- Requer o acolhimento das razões presentes na impugnação, tendo em vista a comprovação da área declarada como preservação permanente, nos termos da legislação em vigor, por conseguinte, seja desconsiderado o lançamento efetuado, por estar correto o valor atribuído às terras para o recolhimento do ITR;*
- Por último, solicita suspensão da cobrança relativa ao lançamento, até a decisão final a ser proferida sobre a presente demanda.*

Em seguida, a 1ª Turma de julgamento da DRJ Campo Grande (MS) proferiu o acórdão de nº 04-25.515 (e-fls. 91 a 111), considerando o lançamento procedente e mantendo o crédito tributário, com a seguinte ementa:

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL - ITR

Exercício: 2006

Perícia.

A perícia técnica destina-se a subsidiar a formação da convicção do julgador, limitando-se ao aprofundamento de questões sobre provas já incluídas nos autos.

Áreas Isentas. Tributação.

Para a exclusão da tributação sobre áreas de preservação permanente, é necessária a comprovação efetiva da existência dessas áreas, mediante Laudo Técnico emitido por profissional habilitado, com indicação do total de áreas do imóvel que se enquadram nessa definição e mencione especificadamente em que artigo da Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal), com as alterações da Lei nº 7.803/1989, além da apresentação de Ato Declaratório Ambiental (ADA) ao Ibama, no prazo previsto na legislação tributária.

Valor da Terra Nua - VTN.

A base de cálculo do imposto será o valor da terra nua apurado pela fiscalização, como previsto em Lei, se não existir comprovação que justifique reconhecer valor menor.

Inconformada, a recorrente apresentou Recurso Voluntário, às e-fls. 91 a 111, argumentando, em apertada síntese, o seguinte:

- que a perícia requerida e negada na 1ª instância caracteriza cerceamento de defesa, requerendo sua realização e apresentando quesitos;
- que junta laudo técnico ao recurso para comprovar a área de preservação permanente;
- que o IBAMA, órgão específico da área ambiental, ajuizou ação de execução fiscal contra a impugnante (processo nº 2007.71.10.004849-2), o qual tramitou junto a 25 Vara Federal desta cidade, cujo título era uma Certidão de Dívida Ativa onde o IBAMA descreve como débito "desmatar vegetação em área considerada de preservação permanente" em relação à Ilha da Feitoria;
- que a Ilha da Feitoria é objeto de proteção especial ambiental, sendo área de preservação permanente, ressaltando diversas argumentações técnicas em seu socorro;
- quanto ao VTN, defende os critérios apresentados no Parecer Técnico.

Por sua vez, o Parecer Técnico (e-fls. 112 a 115) pontua o seguinte:

- que as áreas de banhados são áreas de preservação permanente, de grande importância ecológica, com a função de preservar recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica, biodiversidade, fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas, sendo a Ilha de Feitoria, onde se localiza o imóvel, uma área de grande importância ambiental;
- que o imóvel não possui levantamento topográfico, dificultando a localização e quantificação das áreas de preservação. Uma vistoria in-loco e uma análise por sensoriamento remoto, com base em imagens de satélite disponível no site Google earth, datada de 20/06/2005, nos permitiu constatar que o imóvel possui área de preservação permanente superior a declarada;
- que a área de APP é de 886,5960ha, aproximadamente, pois foi obtida por sensoriamento remoto. A área de banhado ao sul esta permanentemente inundada dificultando qualquer trabalho de campo;
- que a planta temática anexa apresenta a imagem com as feições típicas e padrão de banhados e ao lado apresentamos a quantificação obtida a partir da imagem. Este procedimento esta perfeitamente adequado e é recomendado para áreas de difícil acesso;

-
- que a NBR 14.653-3 é norma de referência para avaliações de imóveis rurais e que, para ser aplicada, seus preceitos devem existir no mercado;
 - que a Ilha de Feitoria é sui generis, formada por banhados, possui restingas, dunas, sofre influência das marés, não possui acesso, não é agricultável, o gado criado no seu interior é retirado a nado e após em longa jornada pela beira da praia;
 - que as três propriedades existentes nessa ilha, e esta é a maior, não são representadas no banco de dados do Sistema SIPT;
 - que a norma determina uma amostra com no mínimo cinco elementos comparáveis, ou seja, com características de localização e acesso similares; contemporâneas (negociadas na mesma data); com áreas similares; benfeitorias similares; exploração similar; capacidade de geração de renda similar; etc, sendo que, se estas condições não puderem ser atendidas, o laudo será considerado Parecer Técnico, mas isto não invalida o seu resultado;
 - que, não existindo elemento de referência no mercado capaz de balizar o valor do imóvel avaliando, a regra não se aplica, não havendo, neste caso, no mercado propriedades com 1.380ha, localizadas em uma ilha, à venda ou vendida no início do ano de 2005. Não há elemento comparável no mercado e nem tão pouco no SIPT, invalidando a utilização deste como referencial de valor para este caso;
 - que a Ilha é única no estado do Rio Grande do Sul com estas características e dimensões;
 - que a avaliação foi realizada pelo método do Valor Econômico, ou seja, pelo fluxo de caixa descontado ou fluxo de caixa livre (VPL) gerado na propriedade. Esta metodologia tem fundamento no fato concreto que as empresas e propriedades valem pela sua capacidade de gerar renda;
 - que a geração de renda na Ilha da Feitoria é mínima pelas dificuldades de acesso e restrições ambientais, conseqüentemente o valor do bem é baixo e não pode ser diferente, pois se constitui em ônus ao proprietário uma vez que os custos suplantam as rendas auferidas eventualmente;
 - que este imóvel vem sendo ofertado no mercado para venda a uma década e até a presente data o valor declarado no ITR tem sido rechaçado pelos interessados por entenderem muito elevado para o mesmo;
 - que uma das regras básicas da engenharia de avaliação é que o valor de um bem imóvel é aquele que o mercado efetivamente paga por ele.

Esta é a realidade da ilha, em que pese a vontade das proprietárias em vendê-la o mercado não tem interesse.

É o relatório.

Voto

Conselheiro Reginaldo Paixão Emos.

O recurso é tempestivo. Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso interposto e passo a julgá-lo.

Do Mérito

Da Área de Preservação Permanente

A fiscalização efetuou a glosa da área de preservação permanente (APP) declarada, de 723,0 ha (a área total do imóvel é de 1.380,0 ha) por falta de enquadramento da área informada nos moldes dos art. 2º e 3º da lei 4.771/65.

A área de preservação permanente está excluída da tributação pelo ITR, segundo previsto na alínea "a" do inciso II do § 1º do art. 10 da lei nº 9.393:

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.

§ 1º Para os efeitos de 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, previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989;

(...)

No entanto, para gozo da isenção de ITR, em relação à área de preservação permanente, em regra, é exigida a informação tempestiva da respectiva área ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) por meio do Ato Declaratório Ambiental (ADA), a cada exercício, nos prazos definidos na legislação. É o que reza o inciso I do § 3º do art. 10 do Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002, que regulamenta o ITR.

Art. 10. Área tributável é a área total do imóvel, excluídas as áreas (Lei nº 9.393, de 1996, art. 10, § 1º, inciso II):

I - de preservação permanente (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 Código Florestal, arts. 2º e 3º, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, art. 1º);

II - de reserva legal (Lei nº 4.771, de 1965, art. 16, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.16667, de 24 de agosto de 2001, art. 1º);

(...)

§ 3º Para fins de exclusão da área tributável, as áreas do imóvel rural a que se refere o caput deverão:

I - ser obrigatoriamente informadas em Ato Declaratório Ambiental ADA, protocolado pelo sujeito passivo no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA, nos prazos e condições fixados em ato normativo (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 170, § 5º, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000); e

II - estar enquadradas nas hipóteses previstas nos incisos I a VI em 1º de janeiro do ano de ocorrência do fato gerador do ITR.

(...)

(GRIFEI)

Foi apresentado à fiscalização um ADA de 23/06/1998 (e-fls. 20), em que foi informado ao IBAMA a mesma área de preservação permanente declarada (723,0 ha). Mas, não foi apresentado o ADA referente ao exercício de 2005.

Não obstante, o Poder Judiciário tem inúmeros precedentes, aplicáveis a fatos geradores anteriores à Lei nº 12.651, de 2012, a qual aprovou o Novo Código Florestal, no sentido da dispensa da apresentação do ADA para reconhecimento da isenção das áreas de preservação permanente e de reserva legal, com vistas a afastá-las da tributação do ITR. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional emitiu, sobre tal assunto, o Parecer PGFN/CRJ nº 1329/2016, por meio do qual adequou sua atuação ao entendimento pacífico do STJ, resultando em nova redação para o item 1.25 da Lista de Dispensa de Contestar e Recorrer da PGFN (lista essa relativa a temas em relação aos quais se aplica o disposto no art. 19 da Lei nº 10.522/02 e nos arts. 2º, V, VII, §§ 3º a 8º, 5º e 7º da Portaria PGFN Nº 502/2016).

O Parecer PGFN/CRJ nº 1329/2016 não tem efeito vinculante para este Conselho. Mas, entendo ser pertinente alinhar o entendimento deste Colegiado à atuação da PGFN, uma vez que a disputa poderia ser levada à esfera judicial, resultando num dispêndio desnecessário de recursos públicos. Assim, me filio à tese adotada no Parecer citado para que seja dispensada a apresentação do ADA para reconhecimento da isenção da área de preservação permanente.

Transcrevo ainda abaixo o citado item 1.25 da Lista de Dispensa de Contestar e Recorrer da PGFN:

1.25 - ITR

*a) Área de reserva legal e área de preservação permanente
Precedentes: AgRg no Ag 1360788/MG, REsp 1027051/SC, REsp 1060886/PR, REsp 1125632/PR, REsp 969091/SC, REsp 665123/PR e AgRg no REsp 753469/SP.*

*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. (grifei)*

OBSERVAÇÃO: Caso a matéria discutida nos autos envolva a prescindibilidade de averbação da reserva legal no registro do imóvel para fins de gozo da isenção fiscal, de maneira que este registro seria ou não constitutivo do direito à isenção do ITR, deve-se continuar a contestar e recorrer. Com feito, o STJ, no EREsp 1.027.051/SC, reconheceu que, para fins tributários, a averbação deve ser condicionante da isenção, tendo eficácia constitutiva. Tal hipótese não se confunde com a necessidade ou não de comprovação do registro, visto que a prova da averbação é dispensada, mas não a existência da averbação em si.

OBSERVAÇÃO 2: A dispensa contida neste item não se aplica para as demandas relativas a fatos geradores posteriores à vigência da Lei nº 12.651, de 2012 (novo Código Florestal)

Portanto, afasto, pelo acima exposto, a exigência de apresentação do ADA ao IBAMA como requisito para isenção no caso da APP.

Resta ainda a análise quanto as áreas de banhado poderem ou não ser consideradas como Áreas de Preservação Permanente (APP).

A decisão de 1ª instância não aceitou a caracterização das áreas de banhados como área de preservação permanente, não obstante respaldada em Parecer Técnico. A razão foi a ausência de previsão expressa das áreas de banhados no texto da lei nº 4.771/1965 (Código Florestal vigente à época dos fatos geradores):

*O documento elaborado pela Avalisul — Engenharia Ltda., subscrito por engenheiro agrônomo, com data de 23 de junho de 2009, fls. 58/64, não apresenta urna perfeita discriminação nem quantifica adequadamente as áreas de preservação permanente. **A característica das áreas especificadas no documento é***

composta de banhados, as quais não se enquadram nos dispositivos do Código Florestal que definem a preservação permanente. (GRIFEI)

A definição das áreas de preservação permanente encontra-se nos artigos 2º e 3º da lei 4.771/1965 (Código Florestal). Segue o texto da lei:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; (Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação. (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

i) nas áreas metropolitanas definidas em lei. (Incluído pela Lei nº 6.535, de 1978) (Vide Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. (Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

a) a atenuar a erosão das terras;

b) a fixar as dunas;

c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;

e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;

f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;

g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;

h) a assegurar condições de bem-estar público.

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

§ 2º As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

Na Resolução CONAMA nº 303/2002 (do Conselho Nacional do Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente) foram estabelecidos parâmetros, definições e limites das Áreas de Preservação Permanente. Nem a lei nacional, nem a resolução mencionaram os banhados como área de preservação permanente.

Cumpre recordar a norma constitucional que trata da competência concorrente em matéria ambiental:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

(...)

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

(...)

(GRIFEI)

Pois bem, a lacuna na legislação federal foi suprida pela publicação da lei nº 11.520, de 03 de agosto de 2000 do Estado do Rio Grande do Sul (publicada no DOE nº 148, de 04 de agosto de 2000). Essa lei instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, e dispôs expressamente sobre os banhados como área de preservação permanente em seus artigos 14 e 155:

Art. 14 - Para os fins previstos nesta Lei entende-se por:

(...)

XIV – banhados: extensões de terras normalmente saturadas de água onde se desenvolvem fauna e flora típicas;

(...)

Art. 155 - Consideram-se de preservação permanente, além das definidas em legislação, as áreas, a vegetação nativa e demais formas de vegetação situadas:

I – ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água;

II – ao redor das lagoas, lagos e de reservatórios d'água naturais ou artificiais;

III – ao redor das nascentes, ainda que intermitentes, incluindo os olhos d'água, qualquer que seja a sua situação topográfica;

IV – no topo de morros, montes, montanhas e serras e nas bordas de planaltos, tabuleiros e chapadas;

V – nas encostas ou parte destas cuja inclinação seja superior a 45 (quarenta e cinco) graus;

VI – nos manguezais, marismas, nascentes e banhados;

VII – nas restingas;

VIII – nas águas estuarinas que ficam sob regime de maré;

IX – nos rochedos à beira-mar e dentro deste;

X – nas dunas frontais, nas de margem de lagoas e nas parcial ou totalmente vegetada.

(GRIFEI)

A recente Resolução CONSEMA nº 380/2018, da Secretaria Estadual do Ambiente e Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, dispôs sobre os critérios para identificação e enquadramento de banhados em imóveis urbanos naquele estado, mencionando a lacuna na legislação federal:

Resolução CONSEMA nº 380/2018

CONSIDERANDO que a legislação federal não apresenta um conceito para os banhados, os quais não são abordados pelo Código Florestal Federal (Lei Federal nº 12.651/2012), sendo os mesmos considerados Área de Preservação Permanente (APP) com base no art. 14 e no inc. VI, do art. 155, ambos do Código Estadual de Meio Ambiente - CEMA (Lei Estadual nº 11.520/2000); (GRIFEI)

(...)

Em que pese já restar demonstrado o exercício da competência concorrente pelo Estado do Rio Grande do Sul por meio da lei nº 11.520/2000, vale citar o Decreto nº 52.431, de 23 de junho de 2015, que dispôs sobre a implementação do Cadastro Ambiental Rural e estabeleceu em seu artigo 6º as características para se considerar a presença dos banhados naquele Estado:

Art. 6º Para fins de cadastramento dos imóveis rurais no CAR, consideram-se Banhados (inc. XIV do art. 14, inc. VII do art. 51 e inc. VI do art. 155, todos da Lei nº 11.520, de 3 de agosto de 2000) as extensões de terra que apresentem de forma simultânea as seguintes características:

I - solos naturalmente alagados ou saturados de água por período não inferior a 150 dias ao ano, contínuos ou alternados, excluídas as situações efêmeras, as quais se caracterizam pelo alagamento ou saturação do solo por água apenas durante ou imediatamente após os períodos de precipitação.

II – ocorrência espontânea de no mínimo uma das espécies de flora típica abaixo relacionadas:

- a) *Junco (Schoenoplectus spp., Juncus spp.)*;
- b) *Aguapé (Eichhornia spp.)*;**
- c) *Erva-de-Santa-Luzia ou marrequinha (Pistia stratiotes)*;
- d) *Marrequinha-do-Banhado (Salvinia sp.)*;
- e) *Gravata ou caraguatá-de-banhados (Eryngium pandanifolium)*;
- f) *Tiririca ou palha-cortadeira (Cyperus giganteus)*;
- g) *Papiro (Cyperus papyrus)*;
- h) *Pinheirinho-da-água (Myriophyllum brasiliensis)*;
- i) *Soldanela-da-água (Nymphoides indica)*;
- j) *Taboa (Typha domingensis)*;
- k) *Chapeu-de-couro (Sagittaria montevidensis)*; e
- l) *Rainha-das-lagoas (Pontederia lanceolata)*.

(GRIFEI)

O Parecer Técnico apresentado junto à impugnação no processo nº 11040.720141/2007-77 (e-fls. 122), que trata do ITR exercício 2005, cita a presença da espécie de flora "Aguapé" na área de banhado do imóvel. A mesma espécie relacionada pelo Decreto acima como sendo uma das espécies que caracterizam a área de banhados.

Assim, em razão da previsão constitucional de competência concorrente para legislar sobre o meio ambiente e em face do disposto nos artigos 14 e 155 do Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, acima citado, que define as áreas de banhados como áreas de preservação permanente, entendo ser obrigatória a aceitação de tais áreas para fins de isenção do ITR.

A título de reforço do entendimento adotado, trago trecho do RELATÓRIO DO MAPEAMENTO ARQUEOLÓGICO DE PELOTAS E REGIÃO (ATIVIDADES DESENVOLVIDAS ENTRE MARÇO DE 2002 E FEVEREIRO DE 2003), de autoria dos Professores Dr. Fábio Vergara Cerqueira e Mdo. André Garcia Loureiro, que pode ser encontrado no sítio da internet da Universidade Federal de Pelotas, em que se confirma não apenas a localização do imóvel, Fazenda Sotéia, na Ilha da Feitoria, como também a presença no imóvel de banhados com abundância de recursos naturais (endereço na internet: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/lepaarq/article/viewFile/745/751>):

(...)

Com relação a essas diferenças quantitativas, é importante observar que há uma significativa diferença ambiental entre as regiões a Sul e a Norte da sede da Sotéia. Na área mais meridional, proliferam os banhados com maior abundância de

recursos naturais, habitat de aves e animais terrestres que preferem as áreas alagadiças; trata-se de uma área adequada também ao cultivo, por serem terras úmidas, facilitando a horticultura dos povos dos Cerritos e a agricultura dos Guarani. O norte da Ilha encontra-se numa região mais elevada e mais seca, com raros e pequenos banhados – localizados tão-somente até cerca de 1.500 m a Norte do sobrado.

Através dessas informações, podemos interpretar, não de maneira definitiva, que a maior concentração de material ocorre no Sul da Ilha, o que deve se associar a suas melhores condições ambientais, que derivam numa maior densidade populacional, comprovada até nos dias atuais, já que a maioria da população – hoje em torno de 20 pessoas, mas já foram de 2.000 até 1970 – encontra-se no Sul da mesma.

O que podemos afirmar em relação à Ilha, é que se trata de um enorme sítio arqueológico a céu aberto, possibilitando estudos pormenorizados e sistemáticos das várias etapas de ocupação da mesma, da Pré-história ao início do século XX.

(GRIFEI)

(...)

A reforçar os elementos favoráveis à presença de áreas de preservação permanente no imóvel, destaco os documentos juntados na impugnação:

- exordial e outros documentos relativos à execução fiscal nº 2007.71.10.004849-2, proposta pelo IBAMA em face de URBANO ABRANTES CARDOSO, pai da recorrente, em decorrência de auto de infração por "desmatar vegetação em área considerada de preservação permanente" (e-fls. 40 a 46). A área protegida pela ação de polícia ambiental do Instituto foi a Ilha de Feitoria, área de preservação permanente, nos termos da lei municipal 3669/93, segundo Despacho do IBAMA de e-fls. 45;
- Parecer Técnico nº 008/97, do Departamento de Ação Ambiental/Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Pelotas, assinado por dois biólogos, reportando dano ambiental causado por desmatamento na Ilha de Feitoria;
- Parecer nº 223/97 da Procuradoria Jurídica do IBAMA, considerando procedente o auto de infração por desmatar vegetação em área de preservação permanente no imóvel situado na Ilha da Feitoria (e-fls. 51 a 53);

No Parecer Técnico que integra o recurso (às e-fls. 168), foram apresentados ainda outros argumentos que robustecem a convicção no sentido de caracterização da área de banhados como de preservação permanente:

Reza a legislação ambiental que, contando da maior cota da preamar (maior maré), 300m para o interior da ilha é caracterizado como área de preservação permanente;

Determina também que as Lagunas e Lagos que possuem mais de 600m de largura, deverão ter uma faixa marginal a estes corpos lacustres de 500m, como área de preservação permanente. O mesmo instrumento determina que as restingas (faixas de vegetação que margeia o litoral e as grandes lagoas), enquanto possuírem dunas ou cômoros, estruturas destinadas a proteger a transição dos diferentes ambientes são, classificados também como áreas de preservação permanente.

É inquestionável que por ser tratar de uma ilha, esta possua extensas áreas de preservação permanente ao redor da lagoa, nos termos do Art. 2º da lei 4.771/65. A Lagoa dos Patos, onde se situa a ilha, é, sabidamente, uma extensa área lacustre (60 quilômetros de largura na quota máxima e 265 km de comprimento).

Por sua vez, os argumentos constantes do Parecer Técnico, e-fls. 112 a 115, citados no relatório supra, são bastante consistentes. O Parecer Técnico foi elaborado por engenheiro agrônomo registrado junto ao CREA, com anotação de responsabilidade técnica, o qual usou como embasamento a norma da ABNT NBR 14.653, apresentando os critérios utilizados, bem como o método de avaliação, por ele assumido como sendo em consonância com os parâmetros utilizados pela Associação Brasileira de Normas Técnicas. Em que pese o entendimento contrário da decisão de 1ª instância sobre essa conformação às normas da ABNT, entendo que o conjunto de elementos acima expostos apontam para a veracidade dos fatos descritos no Parecer.

Assim, entendo que deve ser aceita a área de preservação permanente de 723,0 ha declarada, afastando a glosa dessa área efetuada no lançamento fiscal.

Do Valor da Terra Nua (VTN)

A fiscalização considerou o VTN declarado de R\$ 271.000,00 (R\$196,37/ha) subavaliado e arbitrou esse VTN no valor de R\$ 2.695.885,20 (R\$1.953,54/ha), com base no Sistema de Preços de Terra (SIPT).

A fundamentação legal para determinação do Valor de Terra Nua, para cálculo do ITR, com base no Sistema de Preços de Terras (SIPT), encontra-se na Lei nº 9.393/96, em seu art. 14, na Lei 8.629/1993, em seu art. 12, bem como a Portaria SRF nº 447, de 28/03/2002, que regulamentou o Sistema de Preços de Terras, em seus artigos 1º ao 4º:

Lei 9.393/96

Art. 14. No caso de falta de entrega do DIAC ou do DIAT, bem como de subavaliação ou prestação de informações inexatas, incorretas ou fraudulentas, a Secretaria da Receita Federal procederá à determinação e ao lançamento de ofício do imposto, considerando informações sobre preços de terras, constantes de sistema a ser por ela instituído, e os dados de área total, área tributável e grau de utilização do imóvel, apurados em procedimentos de fiscalização.

§ 1º As informações sobre preços de terra observarão os critérios estabelecidos no art. 12, § 1º, inciso II da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e considerarão levantamentos

realizados pelas Secretarias de Agricultura das Unidades Federadas ou dos Municípios.(g.n.)

Lei 8.629/93

Art.12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos:(Redação dada Medida Provisória nº 2.18356, de 2001)

I - localização do imóvel;(Incluído dada MP nº 2.18356, de 2001)

II - aptidão agrícola;(Incluído dada MP nº 2.18356, de 2001)(g.n.) (GRIFEI)

III - dimensão do imóvel;(Incluído dada MP nº 2.18356, de 2001)

IV - área ocupada e ancianidade das posses;(Incluído dada MP nº 2.18356, de 2001)

V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.(Incluído dada MP nº 2.18356, de 2001) (grifei)

§1º Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA.(Redação dada MP nº 2.18356, de 2001)

§2º Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel.(Redação dada MP nº 2.18356, de 2001)

A recorrente se insurgiu contra esse procedimento, apresentando parecer técnico contrário à tese fiscal, em que foi afirmado que a NBR 14.653-3 é norma de referência para avaliações de imóveis rurais e que, para ser aplicada, seus preceitos devem existir no mercado. Tenho que procede essa afirmação, visto que a própria ABNT NBR 14.653-3 em seus itens 9.1.1 e 9.1.2 traz orientação nesse sentido:

*9.1.1 A especificação de uma avaliação está relacionada tanto com o empenho do engenheiro de avaliações, **como com o mercado e as informações que possam ser dele extraídas**. O estabelecimento inicial pelo contratante do grau de fundamentação desejado tem por objetivo a determinação do empenho no trabalho avaliatório, mas não representa garantia de alcance de graus elevados de fundamentação. **Quanto ao grau de precisão, este depende exclusivamente das características do mercado e da amostra coletada e, por isso, não é passível de fixação a priori.** (GRIFEI)*

9.1.2 No caso de insuficiência de informações que não permitam a utilização dos métodos previstos nesta Norma, conforme 8.1.2 da ABNT NBR 14653-1:2001, o trabalho não

será classificado quanto à fundamentação e à precisão e será considerado parecer técnico, como definido em 3.34 da ABNT NBR 14653-1:2001. (GRIFEI)

Por sua vez, a ABNT NBR 14.653-1 em seu item 3.34 dá o conceito de Parecer Técnico, demonstrando que essa classificação não o invalida como manifestação técnica abalizada:

3.34 parecer técnico: Relatório circunstanciado ou esclarecimento técnico emitido por um profissional capacitado e legalmente habilitado sobre assunto de sua especialidade.

No Parecer Técnico foi afirmado ser a Ilha da Feitoria sui generis, formada por banhados, com restingas, dunas, com influência das marés, sem acesso, que não é agricultável e que o gado criado no seu interior é retirado a nado, após uma longa jornada pela beira da praia. Tenho que se trata de argumentação razoável diante das constatações relativas à área de preservação permanente do local, bem como pelo próprio fato de se tratar de uma ilha, com características de refúgio natural.

Quanto à argumentação de que as três propriedades existentes nessa ilha, não são representadas no banco de dados do Sistema SIPT, tenho que também se trata de argumentação bastante coerente, face à pequena ocorrência de ilhas lacustres, frente ao universo de propriedades rurais da região. Na mesma linha, pontuou o parecerista quanto à inexistência de elemento de referencia no mercado capaz de balizar o valor do imóvel avaliando. Tal realidade prejudica, segundo ele, a aplicação da regra geral, não havendo, neste caso, no mercado, propriedades com 1.380ha, localizadas em uma ilha, à venda ou vendida no início do ano de 2005, invalidando a utilização do SIPT como referencial de valor para este caso. De fato, as características do imóvel o tornam suficientemente distinto, sem elemento comparativo na região, o que infirma as médias apontadas pelo Sistema SIPT.

Portanto, é justo reconhecer que as características desfavoráveis apontadas no Parecer Técnico, como, a existência de terras não agricultáveis e de uso restrito à pecuária, a precariedade de acesso, a localização em ilha, a dificuldade no transporte do gado, etc, situem o valor de mercado do imóvel abaixo da média. Transcrevo trecho do 1º Parecer Técnico (e-fls. 24), que reporta características de solo pantanoso, alongado e encravado entre áreas de preservação permanente, que, por força de lei, acompanham as margens de lagos e lagoas:

*Trata-se de uma ilha com predominância de solos turfosos, alongada no sentido Norte - Sul, apresentando estreita faixa de terra **entre a Laguna dos Patos e a Lagoa Pequena**.*

No Parecer Técnico, consta que a geração de renda na Ilha da Feitoria é mínima pelas dificuldades de acesso e restrições ambientais, conseqüentemente o valor do bem é baixo e não pode ser diferente, pois se constitui em ônus ao proprietário uma vez que os custos suplantam as rendas auferidas eventualmente e o imóvel vem sendo ofertado no mercado para venda a uma década e, até a presente data, o valor declarado no ITR tem sido rechaçado pelos interessados por entenderem muito elevado para o mesmo. Mais uma vez, entendo que as peculiaridades de caráter negativo reportadas justificam preço inferior à média das demais propriedades, nos termos do Parecer.

Fato adicional que ressalto para demonstrar a singularidade da ilha onde se situa o imóvel é que, no site do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, é possível

consultar a Ação Civil Pública nº 1.12.0016373-5, ajuizada pelo Ministério Público, em face do Município de Pelotas e outros (sendo a contribuinte ré nessa ação), objetivando a proteção e conservação do denominado **Casarão da Ilha da Feitoria**, tombado como patrimônio histórico municipal, por força da Lei Municipal nº 3.660/1993. Há na internet, vídeos e reportagens sobre a ilha da feitoria, em que é possível, inclusive, visualizar o casarão citado e as imediações, demonstrando o caráter pitoresco do imóvel, cercado de banhados que permeiam o local e áreas de pastagens.

A própria Lei Municipal 3.660/1993, invocada pelo Ministério Público na ação judicial, além de ampliar, em seu art. 59, as áreas de preservação permanente para áreas de banhados e lagos, o que afeta diretamente o uso da propriedade analisada, e, conseqüentemente, seu valor de mercado, enumera ainda parte de sua área como sendo Área Especial de Interesse do Ambiente Natural (AEIAN) Particular, o que, mais uma vez, denota sua característica particular, frente a outros imóveis:

Art. 57 - As AEIAN Particulares são áreas de domínio privado, que por suas características ecológicas, demandam medidas de preservação, a fim de manter seus atributos abióticos, bióticos, paisagísticos e culturais.

Parágrafo Único - A utilização ou exercício de atividades nas áreas caracterizadas no caput do artigo necessita controle e resguardo, destacando a limitação, a ocupação, uso, manejo do solo e demais exigências contidas neste diploma. (GRIFEI)

Art. 58 - As AEIAN Particulares possuem características que possibilitam a sua transformação em Unidades de Conservação (UC), cabendo ao proprietário requerer o seu enquadramento nos termos desta Lei, preferencialmente nas áreas abaixo relacionadas:

(...)

X - AEIAN Complexo Lagoa Pequena - Feitoria;

Por fim, como já mencionado, o Parecer Técnico fornece inúmeras informações detalhadas sobre o imóvel que confirmam, de maneira objetiva, a comparação qualitativa das características particulares do imóvel em relação às demais propriedades rurais circunvizinhas, evidenciando, de forma convincente, que o mesmo possui peculiaridades desfavoráveis, diferentes das características gerais da microrregião de sua localização. Esse Parecer tem anotação de responsabilidade técnica e está em sintonia com a norma ABNT NBR 14653-3, respaldado pelos seus itens 9.1.1 e 9.1.2 a adotar metodologia diferenciada, condizente com a realidade encontrada.

Pelo exposto, entendo que deva ser restabelecido o VTN declarado.

Conclusão

Pelo exposto, voto por DAR PROVIMENTO ao recurso.

É como voto.

Reginaldo Paixão Emos - Relator

Processo nº 11040.720496/2009-28
Acórdão n.º **2301-005.974**

S2-C3T1
Fl. 140
