



MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
TERCEIRA CÂMARA

Processo nº : 11543.001576/2001-62
Recurso nº : 131.326
Acórdão nº : 303-33.283
Sessão de : 21 de junho de 2006
Recorrente : MEYSE KALIL ISAAC
Recorrida : DRJ/RECIFE/PE

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

Comprovada a gravidade da situação, através de Decreto Municipal, devidamente reconhecido por Decreto Estadual e Portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento, 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.

Recurso voluntário provido.

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, na forma do relatório e voto que passam a integrar o presente julgado. Vencida a Conselheira Anelise Daudt Prieto, que negava provimento.


ANELISE DAUDT PRIETO
Presidente


MILTON LUIZ BARTOLI
Relator

Formalizado em: 20 JUL 2006

Participaram, ainda, do presente julgamento, os Conselheiros: Zenaldo Loibman, Nanci Gama, Silvio Marcos Barcelos Fiúza, Marciel Eder Costa, Tarásio Campelo Borges e Maria Regina Godinho de Carvalho (Suplente). Ausente o Conselheiro Sérgio de Castro Neves. Presente o Procurador da Fazenda Nacional Leandro Felipe Bueno Tierno.

RZ

Processo nº : 11543.001576/2001-62
Acórdão nº : 303-33.283

RELATÓRIO

Trata-se de Auto de Infração (17/20) pelo qual se exige o pagamento de diferença relativa ao Imposto Territorial Rural – ITR, multa proporcional e juros de mora, exercício 1997, referente ao imóvel rural denominado “Fazenda Boa Vista V”, localizado no município de Ecoporanga-ES, lavrado em razão da fiscalização entender que o documento apresentado na DRF pelo contribuinte não comprovou a situação de calamidade pública, qual seja, o Decreto nº 1.509, de 11/07/1996, o qual, segundo o contribuinte, declarou situação de emergência em todo o município de Ecoporanga.

Capitulou-se a exigência nos artigos 10, parágrafo 6º, inciso I da Lei nº 9.393/96; art. 12, inciso VI, da Instrução Normativa SRF nº 43, de 07 de maio de 1997, com as alterações introduzidas pela IN SRF 67/97.

Ciente do Auto de Infração, o contribuinte apresentou tempestiva impugnação de fls. 28/39, juntando os documentos de fls. 40/58 e, alegando em suma, que:

(I) sua propriedade tem sido atingida em todos os anos por uma forte seca, afetando sua atividade principal, qual seja gado de corte;

(II) o volume dos prejuízos foram se acumulando de tal forma que o Presidente da República resolveu, em 15 de julho de 1998, incluir os 27 municípios da Região Norte do Espírito Santo na área de atuação da SUDENE, conforme a Lei nº 9.690/98 e Decreto nº 2885/98;

(III) a degradação das atividades econômicas daquela região contribuiu para formar a convicção das autoridades executivas nos três níveis de governo que a calamidade era generalizada, afetando a estabilidade financeira, emocional e pessoal dos empresários e a conseqüente queda na geração de emprego e renda, afetando os trabalhadores rurais;

(IV) a autoridade tomou como base para a autuação o art. 3º, incisos III e IV e artigo 12 do Decreto 895/93, legislação esta, que não dá suporte para sua pretensa conclusão, vez que não é necessário que haja perigo quanto à incolumidade ou à vida das pessoas para poderem compensar seus prejuízos;

(V) tal legislação não dá suporte para a pretensa conclusão do autuante, visto que, não é necessário que haja perigo quanto a incolumidade ou à vida das pessoas, para que um agricultor possa compensar os prejuízos com a perda da safra ou com o emagrecimento/morte de seu gado;



Processo nº : 11543.001576/2001-62
Acórdão nº : 303-33.283

(VI) a Lei básica do ITR em seu décimo artigo, trata da apuração do Imposto e traz, no d 6º, uma redação que talvez possa ter confundido a Autoridade Lançadora quanto à compatibilidade da redação do art. 12 do Decreto 895 e citado d 6º;

(VII) ao se utilizar das definições do artigo 3º do Decreto nº 895/93, a autoridade não se deparou que aquela norma tem um propósito bem diferenciado dos parâmetros que norteiam o ITR;

(VIII) vê-se que o artigo 12 apenas exige os trâmites burocráticos necessários para o estado de calamidade pública ou para a situação de emergência sejam reconhecidos, independentemente da preferência que um caos tenha sobre o outro, pois trata-se apenas de uma gradação para calibragem do volume financeiro a ser aplicado pelo poder público;

(IX) na lei que dispõe sobre o ITR não há qualquer menção sobre a aplicabilidade dos conceitos previstos no art. 3º do Decreto 895/93, editado anteriormente à sua publicação, sobre o aproveitamento dos conceitos de situação de emergência e de estado de calamidade pública ao campo de abrangência do citado imposto;

(X) o que a lei diz é que em casos de ocorrência de calamidade pública, bastante diferente do formalismo de um estado de calamidade pública, o GU será considerado como igual a 100% e, assim, os proprietários de terra rural entre 200 e 500 hectares pagarão o imposto à alíquota de 0,10%;

(XI) foi declarada uma área de 246,9 hectares, sendo 4,1ha de área de preservação permanente, sobrando uma área tributável de 242,8 há, e desse total, as benfeitorias ocuparam 7,3 há, com área aproveitável de 235,5ha, assim, como todo o município de Ecoporanga foi declarado em situação de emergência, dentro da legislação, o Grau de Utilização – GU, foi considerado como sendo de 100% (cem por cento), aplicando-se, assim, a alíquota de 0,10%;

(XII) em 1996, foi publicado o Decreto nº 1.509/96, homologado pelo Governo Estadual através do Decreto 6.785-E/96 e reconhecido pelo Ministério de Planejamento e Orçamento através da Portaria nº 107/96, declarando situação de emergência no Município, logo, foram cumpridas todas as formalidades previstas a legislação federal, e com este proceder, o município habilitou-se a receber as ajudas financeiras federal e estadual, com enfoque para as frentes de trabalho e a distribuição de cestas básicas aos agricultores famélicos;

(XIII) em 1997, os procedimentos se repetiram, pois a situação não melhorou, foi baixado o Decreto nº 1.657, homologado pelo Decreto Estadual nº 7.026/97 e pela Portaria Federal nº 71/97;

(XIV) no ano seguinte, foi baixado o Decreto de nº.1.757/98, quatro meses antes do que o mês de julho, quando normalmente eram editados os Atos;

Processo n° : 11543.001576/2001-62
Acórdão n° : 303-33.283

(XV) as repercussões nacionais da miséria capixaba fez com que um projeto que tramitava na Câmara há mais de cinco anos fosse aprovado, com a inclusão dos 27 municípios como integrante da Sudene.

Diante de todo o exposto, não há procedência para os argumentos lançados pela autoridade, requerendo desta forma que seja cancelado o auto de infração.

Remetidos os autos à Delegacia da Receita Federal de Julgamento em Recife / PE, esta entendeu pela procedência do lançamento (fls. 60/66), alegando que a mera alegação de omissões sem a devida produção de provas não é suficiente para descaracterizar o lançamento, pois as alíquotas e Graus de utilização relativas a outros exercícios nada comprovam em relação ao exercício de 1998, devendo a cada exercício o contribuinte apresentar documento de informação e apuração do ITR – DIAT – para declarar a situação do imóvel no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano anterior, conforme determinação da Lei nº 9.393/96, em seu art. 8º e parágrafos.

Irresignado com a decisão proferida, o contribuinte apresentou tempestivamente Recurso Voluntário às fls. 76/84, no qual destaca a tempestividade deste e reitera todos os argumentos, fundamentos e pedidos apresentados em sua peça impugnatória.

Anexou documentos às fls. 85/100, entre eles, relação de Bens e Direitos para arrolamento às fls. 85.

Os autos foram distribuídos a este Conselheiro, constando numeração até às fls. 103, última.

É o relatório



Processo nº : 11543.001576/2001-62
Acórdão nº : 303-33.283

VOTO

Conselheiro Nilton Luiz Bartoli, Relator

Dou início à análise dos autos, tendo em vista tratar-se de matéria de competência deste Terceiro Conselho de Contribuintes.

Inicialmente, cabe ao Relator observar, se foram cumpridos pela Recorrente os requisitos de admissibilidade do Recurso Voluntário, sem os quais, impossível a apreciação do mérito.

Com relação à tempestividade do Recurso Voluntário apresentado, julgo necessário pronunciar-me a respeito, com o fito de não se estabelecerem eventuais dúvidas, já que se trata de questão levantada pela própria Recorrente.

Como se verifica dos autos às fls. 74, a Recorrente fora intimada da decisão singular por edital. E, no caso de intimação por edital, considera-se como realizada a intimação somente após decorrido determinado período de tempo de sua afixação.

Com efeito, o Decreto 70.235, de 06 de março de 1972, estabelece que:

Art. 23. Far-se-á a intimação:

III – por edital, quando resultarem improficuos os meios referidos nos incisos I e II.

(...)

§2º Considera-se feita a intimação:

(...)

III – 15 (quinze) dias após a publicação ou afixação do edital, se este for o meio utilizado;”

Deste modo, consoante a letra da retro mencionada norma, a partir da data em que o edital fora afixado, qual seja, 06 de agosto de 2004, acrescenta-se mais 15 dias, para tão somente iniciar a contagem do prazo de 30 dias para apresentação do Recurso Voluntário.



Processo nº : 11543.001576/2001-62
Acórdão nº : 303-33.283

Feito isto, tem-se que o prazo findou-se em 22 de setembro de 2004, o que importa na constatação de tempestividade do Recurso Voluntário protocolado em 21 de setembro de 2004.

Ultrapassadas as questões preliminares, passemos à análise do mérito.

O cerne da questão diz respeito à suposta falta de comprovação, segundo a fiscalização, quanto a situação de calamidade pública no Município de Ecoporanga, de modo a justificar o grau de utilização declarado pelo contribuinte (100%), com a consequente redução da alíquota para 0,10%, no exercício de 1997.

Cumpre 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 debruçar-me sobre o presente caso, acabei por concluir que seria o momento de rever meus conceitos iniciais com relação à matéria, posto que, acabei envolvido pela idéia 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 enunciam-nos 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.



Processo nº : 11543.001576/2001-62
Acórdão nº : 303-33.283

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*.

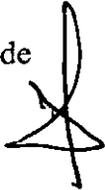
Finalmente, **será *proporcional em sentido estrito* o ato que, além de adequado e necessário, realizar a mais equilibrada ponderação dos valores envolvidos, prestigiando, ou fazendo com que prepondere, aquele que, em prevalecendo, causar menores diminuições na efetividade dos demais.”** (grifei em negrito)

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 nº 1.509, de 11/07/1996 (fls.12 e 45), o qual declarou “situação de emergência” em todo o município de Ecoporanga.

Primeiramente, cumpre esclarecer que, ao contrário do que afirma a autoridade julgadora de primeira instância (fls. 65), o caso em questão não se trata de hipótese de isenção, mas tão somente de questão vinculada ao Grau de Utilização – GUT, o qual, declarado como de 100%, na situação de calamidade pública, enseja, por consequência, a alíquota correspondente de 0,10%.

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

“Art. 10 (...) 

Processo nº : 11543.001576/2001-62
Acórdão nº : 303-33.283

§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*, 1996), 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.

Assim, vejamos.

Da análise do Decreto nº 1.509, de 11 de julho de 1996, verifica-se que, em razão de **“longo período de seca que assola este Município, agravando as perdas na produção agropecuária e desemprego na zona rural”**(grifei), o Prefeito do Município de Ecoporanga declarou “situação de emergência”.

Passo seguinte, observe-se que referido Decreto 1.509, de 11/07/1996, do Prefeito Municipal de Ecoporanga, restou homologado pelo Governador do Estado, através do Decreto nº 6.785-E, de 22/08/1996, bem como, foi reconhecido, ainda, pela Portaria nº 107, de 18/09/1996, emanada do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Ressalte-se, porém, que é um tanto estranho afirmar que a decretação do estado de calamidade pública dependeria de reconhecimento do “Governo Federal”, uma vez que em momento algum consta da lei (art. 12 do Decreto nº 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:**



Processo nº : 11543.001576/2001-62
Acórdão nº : 303-33.283

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”.

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 da seca, é fato notório, conforme amplamente difundido pelos meios de comunicação, que tal adversidade climática é caracterizada pela privação de recursos mínimos para uma vida digna, dificultando, inclusive, o acesso aos alimentos, em razão de sua escassez, seja pela morte dos animais, seja pela ausência completa de vegetação. Assim, as repercussões da seca são incontáveis.

Nesse contexto, surge então a indagação do que mais deveria ocorrer para ser decretado o estado de calamidade pública no caso de seca por vários anos seguidos, como no presente caso.

Nesse sentido, sabendo-se que este fenômeno ecológico prejudica ou cessa completamente o crescimento das plantações e produção agropecuária, tem-se que uma situação de emergência desta amplitude, ou assemelha-se por demais à

Processo nº : 11543.001576/2001-62
Acórdão nº : 303-33.283

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 Ecoporanga, integrante do nordeste do Estado do Espírito Santo, o que só comprova a intensidade do fenômeno na região.

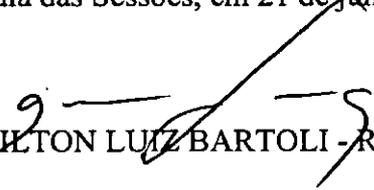
É nítido que a situação em que se insere o Nordeste Brasileiro é ímpar, com relação às outras realidades brasileiras, o que justifica, inclusive o fato do Município de Ecoporanga ser um dos muitos a estar inserido na área da SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

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 desastre 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 21 de junho de 2006.


NILTON LUIZ BARTOLI - Relator