



MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
TERCEIRA CÂMARA

PROCESSO Nº : 13841.000253/96-67
SESSÃO DE : 20 de setembro de 2001
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964
RECURSO Nº : 122.593
RECORRENTE : JOSÉ TARCÍSIO ANDRADE VARZIM
RECORRIDA : DRJ/CAMPINAS/SP

NULIDADE DO LANÇAMENTO. Nenhuma decisão da Corte Constitucional invalidou a base legal do ITR. Antes disso, houve a análise de constitucionalidade levada a efeito no âmbito das Comissões de Constituição e Justiça da Câmara Federal e do Senado, que constitui no processo legislativo um dos níveis prévios de controle de constitucionalidade do ordenamento jurídico pátrio; o fato é que no decorrer da elaboração da Lei 8.847/94, no seu texto final, nenhuma contradição com a Constituição ou com normas outras, que lhe fossem hierarquicamente superiores, foi constatada. De fato, não há contradição entre o art. 18 da Lei 8.847/94 e o art. 148 do CTN.

A utilização do VTNm como base de cálculo do ITR não pode ser confundido com um arbitramento. A circunstância de utilização dessa base de cálculo alternativa, o rito de apuração dos valores de VTNm, perfeitamente definidos no texto legal.

NOTIFICAÇÃO. FALTA DE IDENTIFICAÇÃO DO NOTIFICANTE. AUSÊNCIA DE NULIDADE. A falta de indicação do cargo ou função e da matrícula da autoridade lançadora, somente acarreta nulidade quando evidente o prejuízo causado ao notificado.

GRAU DE UTILIZAÇÃO. Comprovado por certificado emitido por Engenheiro Agrônomo que o Grau de Utilização é na ordem de 68,59% o crédito tributário deve ser calculado com base nesse índice.

RECURSO VOLUNTÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDAM os Membros da Terceira Câmara do Terceiro Conselho de Contribuintes rejeitar, por maioria de votos, a preliminar de nulidade do lançamento feito com base no VTNm, vencido o Conselheiro Irineu Bianchi, relator, a preliminar de nulidade da notificação, vencidos os Conselheiros Irineu Bianchi, relator, Paulo de Assis e Nilton Luiz Bartoli; no mérito, por unanimidade de votos, dar provimento parcial ao recurso voluntário para que o crédito tributário seja calculado com base no grau de utilização atestado em resposta à diligência, na forma do relatório e voto que passam a integrar o presente julgado. Designado para redigir o voto quanto às preliminares o Conselheiro Carlos Fernando Figueiredo Barros.

Brasília-DF, em 20 de setembro de 2001


JOÃO HOLANDA COSTA
Presidente


IRINEU BIANCHI
Relator

Participaram, ainda, do presente julgamento, os seguintes Conselheiros: ANELISE DAUDT PRIETO e ZENALDO LOIBMAN. Ausente o Conselheiro MANOEL D'ASSUNÇÃO FERREIRA GOMES.

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964
RECORRENTE : JOSÉ TARCÍSIO ANDRADE VARZIM
RECORRIDA : DRJ/CAMPINAS/SP
RELATOR(A) : IRINEU BIANCHI
RELATOR DESIG. : CARLOS FERNANDO FIGUEIREDO BARROS

RELATÓRIO

Exige-se de JOSÉ TARCIZIO ANDRADE VARZIM o pagamento de R\$ 5.484,58, referente ao Imposto Territorial Rural e demais Contribuições - exercício 1995 -, do imóvel denominado Fazenda Santa Rita, com a área de 390,1 ha, localizado no município de Mogi-Guaçu, Estado do São Paulo, inscrito na Secretaria da Receita Federal sob o nº 1440491.5.

Inconformado com o crédito tributário exigido, o interessado impugnou o lançamento (fls. 1), instruindo-o com os documentos de fls. 2/16, alegando, em síntese, o seguinte:

Que a taxa de utilização do imóvel é de 100% (cem por cento) e não 59,1% (cinquenta e nove vírgula um por cento);

Que foi entregue, na prefeitura de São João da Boa Vista, nova DP para 1995;

Que o valor do ITR é muito alto, em relação às propriedades vizinhas das quais esta fazenda foi desmembrada por ocasião da herança;

Que o valor do imposto deve ser igual para toda a região, em especial para as fazendas vizinhas;

Remetidos os autos à DRJ, seguiu-se a decisão monocrática (fls. 32/35) julgou procedente o lançamento, estando a mesma assim ementada:

A retificação de declaração por iniciativa do próprio declarante, quando vise a reduzir ou excluir tributo, só é admissível mediante comprovação do erro em que se funde, e antes de notificado o lançamento, consoante previsão contida no parágrafo 1º do artigo 147, da Lei nº 5.172/66.

A base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR é o Valor da Terra Nua - VTN, constante da declaração anual apresentada pelo contribuinte, retificado de ofício caso não seja

MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
TERCEIRA CÂMARA

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

observado o mínimo de que trata o § 2º do art. 3º da Lei Nº 8.847/94 e art. 1º da Portaria Interministerial MEEP/MARA Nº 1.275/91.

Como fundamentos da decisão pode-se alinhar que o seu prolator não considerou os contratos de arrendamento mercantil como prova suficiente para demonstrar que as áreas por eles abrangidas tivessem sido realmente utilizadas. Afirmou que para tanto, ditos contratos deveriam estar acompanhados de outras provas, tais como Laudo Técnico emitido por Engenheiro Agrônomo ou Florestal, acompanhado de cópia da ART ou Laudo de Acompanhamento de Projeto, emitido por instituições oficiais, com a discriminação de culturas e informações sobre áreas plantadas, colhidas, consorciadas, intercaladas ou em rotação.

Destacou que o VTNm foi fixado segundo a IN/SRF nº 42/96 e que o contribuinte não juntou nenhum documento capaz de descaracterizar dito valor, sendo que os imóveis objeto de comparação tiveram como base de cálculo do imposto o mesmo valor constante da mencionada instrução normativa.

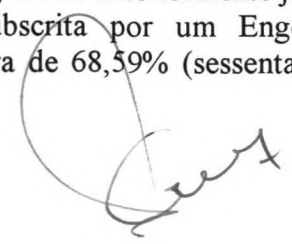
Cientificado da decisão (fls. 38), em 19 de setembro de 1997 o contribuinte interpôs recurso voluntário (fls. 39/43), acompanhado de novos documentos (fls. 44/74).

Remetidos os autos ao E. Segundo Conselho, o julgamento foi convertido em diligências, conforme se infere às fls. 78/81, para, junto à Repartição de Origem, verificar a autenticidade das provas apresentadas e, em caso positivo, informar: a) se as mesmas levariam a alterar o grau de utilização; b) porque há diferença no grau de utilização entre as duas notificações de 1995.

Em diligências, o contribuinte foi intimado a apresentar: a) original das notas fiscais do produtor de número 001 a 025; e 2) Laudo Técnico ou Laudo de Acompanhamento de Projeto.

Às fls. 89 o contribuinte compareceu aos autos para apresentar o talão de notas fiscais para autenticação das cópias xerográficas anteriormente juntadas e para entregar (fls. 90) uma correspondência assinada por um Engenheiro Agrônomo, dando conta que o índice de utilização era de 68,59% (sessenta e oito vírgula cinquenta e nove por cento).

É o relatório.



RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

VOTO

O recurso é tempestivo, trata de matéria da exclusiva competência deste Terceiro Conselho de Contribuintes, pelo que, presentes os pressupostos de admissibilidade, dele tomo conhecimento.

As matérias invocadas na impugnação e no recurso ensejam uma análise, em caráter preliminar, de alguns aspectos relacionados com a origem do crédito tributário em debate.

Nulidade do lançamento

Com efeito, é pertinente determinar qual é a modalidade de lançamento tributário aplicável ao ITR e seus respectivos reflexos, principalmente quanto à determinação da base de cálculo.

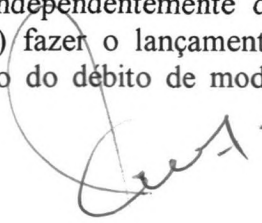
Diz o festejado Souto Maior Borges, que “a opção por uma ou outra modalidade de lançamento obedece a razões de ordem puramente técnica. É à lei instituidora do tributo que cabe eleger a modalidade mais adequada de lançamento, para fins de lhe facilitar a arrecadação” (Lançamento Tributário. Malheiro Editores. São Paulo: 1999, p. 329).

In casu, o diploma de regência é a Lei nº 8.847/94, cujo art. 6º assim estabelece:

O lançamento do ITR será efetuado de ofício, podendo, alternativamente, serem utilizadas as modalidades com base em declaração ou por homologação.

O C.T.N. define o lançamento por declaração (art. 147, *caput*) e o lançamento por homologação (art. 150, *caput*), não o fazendo com relação ao lançamento oficial (art. 149, *caput*).

Diante das hipóteses elencadas nos diversos incisos do art. 149 do C.T.N., lançar *de ofício* significa: (a) fazer o lançamento independentemente de qualquer iniciativa ou providência do sujeito passivo; ou (b) fazer o lançamento quando o sujeito passivo efetua as operações de quantificação do débito de modo insuficiente.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
TERCEIRA CÂMARA

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

Por isto Souto Maior Borges afirma que o lançamento de ofício caracteriza-se pela sua inconversibilidade em qualquer outra modalidade de lançamento, enquanto ele próprio pode variavelmente atuar como sub-rogado tanto no lançamento por declaração quanto do lançamento por homologação (*ob. cit.* p. 341).

O lançamento de ofício independentemente de qualquer iniciativa ou providência do sujeito passivo é aplicável em relação aos tributos, cuja base de cálculo pode ser prévia e facilmente determinada pela autoridade administrativa, como ocorre quando já está prefixada na legislação (ISS, IPVA), ou quando é representada por valores cadastrados pelo poder público e por isso dele conhecidos (IPTU), cuja base de cálculo é o valor venal dos imóveis urbanos, apurados pelo próprio município (cfe. Código Tributário Nacional Comentado. Coordenador: Vladimir Passos de Freitas. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais. 1999, p. 580).

Certamente que o ITR, tal como vem sendo lançado, não se coaduna com o ensinamento, porquanto o VTNm, com os respectivos valores, não se acha previamente fixado na Lei que instituiu o tributo, funcionando apenas como um referencial, não se tratando, portanto, de base de cálculo.

Tenha-se em mente que a atividade administrativa do lançamento é vinculada e de observância obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional (art. 142, C.T.N.), do que resulta que tanto o fato jurídico tributário quanto a determinação da base tributável, o cálculo do montante do tributo devido e a identificação do sujeito passivo estão estritamente vinculados a critérios legais que preordenam a atividade da Administração Fazendária.

O cálculo do montante do tributo devido é matéria sob o regime do princípio da reserva da lei, do qual decorre que os atos de administração tributária são atos de Administração vinculada. É essa uma consequência que deriva da caracterização da obrigação tributária como uma obrigação *ex lege*, e não *ex voluntate*.

Afastada a possibilidade do lançamento vir a ser efetuado com base no VTNm, resta a segunda hipótese, ou seja, ao lançamento efetuado quando o sujeito passivo efetua as operações de quantificação do débito de modo insuficiente.

Para tanto, o C.T.N. prevê o arbitramento como modalidade de lançamento derivada do lançamento oficial, contemplado, também, no art. 18 da Lei nº 8.847/94, *in verbis*:

Nos casos de omissão de declaração ou informação, bem assim de subavaliação ou incorreção dos valores declarados por parte do contribuinte, a SRF procederá à determinação e ao lançamento do ITR com base em dados de que dispuser.

MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
TERCEIRA CÂMARA

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

Para o Professor Souto Maior Borges, o “lançamento por arbitramento é apenas uma fórmula elíptica, empregada *brevitatis causa* para designar o lançamento *ex officio* de tributos cuja base tributável é constituída por valor ou preço de bens, serviços ou atos jurídicos. O lançamento por arbitramento é, nesses termos, apenas uma subespécie qualificada do lançamento de ofício, genericamente considerado. Quando o arbitramento decorre de procedimento administrativo para revisão de lançamento a hipótese será de ato administrativo de revisão, distinto do lançamento propriamente dito. Significa tanto quanto afirmar que a Administração Fazendária é competente tanto para o lançamento quanto para sua revisão. Não que uma autoridade lançadora pratique dois lançamentos distintos: o lançamento anterior à revisão e um lançamento em revisão do anterior.” (*ob. cit.* p. 337).

Mas também aqui há que ser observado o princípio da reserva legal, como aliás o prevê a parte final do art. 148 do C.T.N.:

Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial (grifei).

Extraímos da obra Código Tributário Nacional Comentado. Coordenação: Wladimir Passos de Freitas. São Paulo: Editora RT, 1999, p. 577), os seguintes ensinamentos:

“... quando o artigo (148, CTN) exige que o arbitramento se faça mediante *processo regular*, não o está transformando num incidente a ser resolvido com a observância do contraditório, dentro do procedimento unilateral do lançamento, mas apenas advertindo que o arbítrio utilizado não poderá ser despótico, desarrazoado ou caprichoso. Quer significar que o procedimento para arbitrar a base de cálculo do tributo haverá de ser regular, no sentido de que deverá desenvolver-se não apenas segundo os ditames da legalidade, mas, também, com a observância das regras da lógica.

Não merecendo fé as informações e os documentos apresentados pelo sujeito passivo, a Fazenda Pública, se quiser recorrer ao arbitramento da base de cálculo, deverá realizar uma série de atos orientados no sentido de levantar dados e elementos concretos e verdadeiros, que conduzam de forma lógica e racional à verdade que quer demonstrar e permitam, assim, um regular arbitramento.

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

Havendo contestação, deve-se assegurar a avaliação contraditória, diz o artigo. Como o arbitramento é unilateral, e com base nele é feito o lançamento de ofício, a contestação será apresentada como impugnação ao lançamento, prevista no art. 145. Só então é que será assegurado o procedimento contraditório na avaliação da base de cálculo arbitrada. Não se garantem, portanto, a contestação e a avaliação contraditória antes do lançamento”.

Na mesma esteira, Souto Maior Borges adverte que “a faculdade de arbitrar (estimar) não se confunde com a pura e simples arbitrariedade, incompatível com os critérios que presidem a atuação dos órgãos da Administração Fazendária”, e complementa:

O art. 148, *in fine*, ressalva ao sujeito passivo - ou, melhor, na hipótese de contestação do arbitramento pelo sujeito passivo - a avaliação contraditória, administrativa ou judicial. O que significa estar o arbitramento sujeito a controle tanto administrativo quanto judicial.

Ora, se o arbitramento decorresse de ato de administração puramente discricionária não poderia ser objeto de controle judicial, dado que o Poder Judiciário somente pode rever os atos administrativos sobre o prisma da legalidade, não relativamente à sua conveniência e oportunidade (mérito).

Numa perspectiva normativa mais ampla, a contestação do arbitramento pelo sujeito passivo, em tais hipóteses, nada mais significa senão uma particular manifestação do exercício do direito constitucional de ampla defesa (CF, art. 5º, LV). Ademais, no tocante especificamente ao controle jurisdicional, estará subsumido o arbitramento administrativo ao princípio da cognição judicial ou da universalidade da jurisdição, com sua feição atual (CF, art. 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (*ob. cit.* p. 338/339).

As lições transcritas indicam que o arbitramento dirige-se a situações particulares em que, na análise caso a caso, a Autoridade Fazendária instaura um procedimento especial tendente a encontrar uma base de cálculo para aquele caso específico.

Tudo isto não significa dizer que para tais fins a adoção de valores constantes de uma pauta mínima - *in casu* o VTNm -, confere foros de legalidade ao arbitramento assim efetivado.

MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
TERCEIRA CÂMARA

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

Ou seja, o art. 18 da Lei nº 8.847 não permite que a autoridade administrativa, subjetivamente, a seu exclusivo talante, decida que o valor constante da declaração foi subavaliado ou que foi declarado de forma incorreta e com base nessa mera presunção adote o VTNm como base de cálculo.

É inafastável que a desclassificação do valor declarado deve se dar à vista de critérios objetivos, segundo a regra do mencionado art. 148, do CTN.

Julgando o Recurso Especial nº 23.313-0/GO, em que se discutia a adoção de valores constantes de pauta de valores como base de cálculo para o ICMS, onde a parte interessada invocava o lançamento por arbitramento, o seu relator, Ministro Demócrito Reinaldo, citando RUBEM GOMES DE SOUZA, assim expressou seu voto:

Segundo este último, a pauta fiscal não faz prova do valor da mercadoria. Em vez disto, substitui-se à prova *"e dá como provado o que se trataria de provar"*. Surgiria, daí a sutil distinção entre a pauta com presunção legal. Se o valor estabelecido na pauta é o valor real do produto ou pode ser provado como o valor correto, a pauta consistiria numa presunção legal. Se, do contrário, o valor da pauta fosse reconhecidamente irreal ou se pudesse provar tal incorreção, caracterizar-se-ia a pauta como ficção da lei.

Neste último caso, não se admitiria a pauta, porquanto ao direito tributário repugna a adoção de bases de cálculo que estejam completamente dissociadas do efetivo valor econômico do fenômeno tributado. Ademais, no caso concreto, a lei de regência do ICMS (por enquanto ainda o Decreto-lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968) estatui que a base de cálculo do tributo é o valor da operação de que decorrer a saída da mercadoria (artigo 2º, inciso I) (grifos no original).

Caso, ao contrário, fosse entendida a pauta fiscal como uma presunção absoluta, incorreria ela no mesmo problema, desvirtuando na essência o conceito do tributo.

Se, porém, fosse presunção relativa, aparentemente estariam resolvidas as impugnações que se lhe fazem. Nessa situação, o efeito - comum às presunções relativas - seria a inversão do ônus da prova, passando a caber ao contribuinte demonstrar que o valor constante da pauta é incorreto, apontando o valor apropriado para sofrer a tributação.

MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
TERCEIRA CÂMARA

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

Como se viu do artigo 148, do Codex fiscal, entretanto, o arbitramento do valor do bem, para efeito de incidência tributária, só pode ser levado a cabo pela autoridade lançadora "*sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado*".

Conclui-se, então, que há, na verdade, uma presunção de legitimidade e exatidão em favor das operações que dão azo à tributação (como de resto em favor dos negócios jurídicos em geral). Só quando haja suspeitas, arrimadas em provas ou indícios, de que os documentos fiscais são inidôneos, ou desmereçam credibilidade as informações prestadas pelo sujeito passivo, é que o pode o Fisco arbitrar o valor da base de cálculo mediante processo regular (grifo no original).

O arbitramento, portanto, é exceção, e incumbe à autoridade competente para o lançamento instaurar esse processo, para só ao depois, concluindo pela inexatidão dos documentos fiscais, estabelecer expressão econômica correta da base de cálculo do tributo. A fixação genérica e a priori da base de cálculo do tributo não se coaduna com a sistemática do ICMS, que exige o valor da

(...)

No caso presente, como já citei de início, cabe o pedido de segurança, visto que o principal fato em favor do direito tutelado está fora de toda controvérsia, ou seja, não houve em qualquer momento o processo a que alude o artigo 148 do CTN contra a fixação do valor da operação pelo contribuinte. Por conseguinte, o valor constante das notas fiscais continua com a presunção de veracidade (...).

(...)

Por fim, vale mencionar, como já afirmado em alguns desses precedentes, que a predeterminação de valores nas pautas pode redundar, em última análise - e de fato redundando - na majoração do

Também o E. Tribunal Regional Federal da 4ª Região negou provimento à remessa *Ex Officio* nº 96.04.66394-1-PR, j. em 15.12.98, relator Juiz Fábio Bittencourt da Rosa, da seguinte forma:

MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
TERCEIRA CÂMARA

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

1. A Portaria Interministerial nº 1.275/91, ao adotar, com base no § 3º do artigo 7º do Decreto nº 84.685/80, como Valor da Terra Nua Mínimo, o menor preço de transação com terras no meio rural e, aprovada pela Instrução Normativa nº 16/95, da S.R.F., a tabela que fixou o Valor da Terra Nua mínimo, afrontou o disposto no artigo 3º da Lei nº 8.847/94, taxativo na conceituação do Valor da Terra Nua.
2. Na forma do artigo 100 do C.T.N., as portarias e instruções normativas são normas complementares, principalmente, das leis.
3. O artigo 3º da Lei 8.847/94 estabeleceu a base de cálculo do I.T.R., como sendo o Valor da Terra Nua, correspondendo este ao valor do imóvel, excluídas as benfeitorias que elencou em seus incisos, sendo defesa a inovação ou modificação dessa base de cálculo, com a sua conseqüente majoração, através de normas hierarquicamente inferiores, sob pena de infringência ao princípio da hierarquia legal, com evidente violação ao texto constitucional (artigos 5º, II e 150, I, da CF/88 e 97, II do CTN).

É pertinente a transcrição do voto proferido pelo eminente Juiz Relator, porquanto, mesmo que em apertada síntese, bem equacionou o tema:

A base de cálculo do imposto questionado, de acordo com o artigo 3º da Lei nº 8.847/94 é o Valor da Terra Nua – VTN -, apurado no dia 31 de dezembro do exercício anterior.

O parágrafo primeiro desse artigo estabelece que o VTN é o valor do imóvel, excluído o valor dos bens incorporados ao imóvel – construções, instalações e benfeitorias, culturas permanentes e temporárias, pastagens cultivas e melhoradas e as florestas plantadas.

O parágrafo segundo, por sua vez, estabelece que o Valor da Terra Nua mínimo – VTNm – por hectare, fixado pela Secretaria da Receita Federal, ouvido o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, em conjunto com as Secretarias de Agricultura dos Estados respectivos, terá como base levantamento de preços do hectare da terra nua, para os diversos tipos de terras existentes no Município.

MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
TERCEIRA CÂMARA

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

A Portaria Interministerial nº 1.275/91 adotou, com base no § 3º do artigo 7º do Decreto nº 84.685/80, como Valor da Terra Nua mínimo – VTNm – o menor preço de transação com terras no meio rural.

A Instrução Normativa nº 16/95, da Secretaria da Receita Federal, em seu artigo 1º aprovou, para o lançamento do Imposto Territorial Rural do exercício de 1994, a tabela que fixou o VTNm, por hectare, levantado referencialmente em 31 de dezembro de 1993.

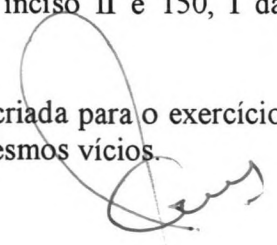
Adotado, então, pela referida portaria, o menor preço de transação com terras no meio rural e aprovada, pela mencionada instrução, a tabela que fixou o VTNm, há clara afronta ao artigo 3º da Lei nº 8.847/94, a qual estipula ser a base de cálculo do ITR o VTN, correspondendo este ao valor do imóvel, excluindo-se o valor dos bens mencionados nos incisos I a IV, incorporados ao imóvel.

Diante disso, como já observado pelo julgador de primeiro grau, o artigo 3º da Lei nº 8.847/94 é taxativo na conceituação de VTN. E, as disposições constantes nos atos administrativos mencionados – portaria interministerial e instrução normativa -, reportando-se, a primeira, ao decreto nº 84.685/80, por modificarem a base de cálculo do ITR, sem possuir força para tanto, são ilegais.

De efeito, na forma do artigo 100 do Código Tributário Nacional as portarias e instruções normativas (atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas) são normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos. São fontes secundárias do direito tributário e estão elencadas em patamar hierárquico inferior, como não poderia deixar de ser, em relação à lei.

A Lei nº 8.847/94 estabeleceu a base de cálculo do ITR como sendo o Valor da Terra Nua, correspondendo este ao valor do imóvel, excluídas as benfeitorias que elencou, sendo defesa a inovação ou modificação da base de cálculo do tributo, com a sua conseqüente majoração, através de normas hierarquicamente inferiores, sob pena de infringência ao princípio da hierarquia legal, com evidente violação ao texto constitucional (artigos 5º, inciso II e 150, I da CF/88 e 97, II do CTN).

Mudando o que deve ser mudado, a situação criada para o exercício de 1995, através da Instrução Normativa nº 42/96, contém os mesmos vícios.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUÍNTES
TERCEIRA CÂMARA

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

Destas lições se tira a certeza de que o lançamento levado a efeito não foi precedido de um procedimento específico por parte da Receita Federal, tendente a desclassificar as informações prestadas pelo sujeito passivo, razão pela qual, o lançamento deve ser anulado.

Nulidade da notificação

Ainda em caráter preliminar, há que se examinar a ocorrência de vício formal na Notificação de Lançamento, capaz de anular o processo *ab initio*.

Com efeito, a notificação de lançamento, emitida por sistema eletrônico, não contém a indicação do cargo ou função, nome ou número de matrícula do chefe do órgão expedidor, nem mesmo de outro servidor autorizado para a prática de tal ato.

Reza o art. 11, inc. IV, do Decreto nº 70.235/72, que a notificação de lançamento será expedida pelo órgão que administra o tributo e conterà obrigatoriamente “a assinatura do chefe do órgão expedidor ou de outro servidor autorizado e a indicação de seu cargo ou função e o número de matrícula” (grifei).

Apesar de o parágrafo único do mencionado dispositivo legal dispensar a assinatura na notificação de lançamento, quando a mesma for emitida por processo eletrônico, não dispensa a identificação do chefe do órgão ou do servidor autorizado, nem a indicação de seu cargo ou função e o número da respectiva matrícula.

A ausência de tal requisito essencial vulnera o ato, **primeiro**, porque esbarra nas prescrições contidas no art. 142 e seu parágrafo, do Código Tributário Nacional, e **segundo**, porque revela a existência e vício formal, motivos estes que autorizam a decretação de nulidade da notificação em exame.

Com efeito, segundo o art. 142, parágrafo único, do CTN, “a atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória...”, entendendo-se que esta vinculação refere-se não apenas aos fatos e seu enquadramento legal, mas também às normas procedimentais.

Assim, “o ato deverá ser presidido pelo princípio da legalidade e ser praticado nos termos, forma, conteúdo e critérios determinados pela lei...” (MAIA, Mary Elbe Gomes Queiroz. Do lançamento tributário: Execução e controle. São Paulo: Dialética, 1999, p. 20).

Para Paulo de Barros Carvalho, “a vinculação do ato administrativo, que, no fundo, é a vinculação do procedimento aos termos estritos da lei, assume as proporções de um limite objetivo a que deverá estar atrelado o agente da

MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
TERCEIRA CÂMARA

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

administração, mas que realiza, mediatemente, o valor da segurança jurídica” (CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 372).

Ou seja, o ato de lançamento deve ser executado nas hipóteses previstas em lei, por agente cuja competência foi nela estabelecida, em cumprimento às prescrições legais sobre a forma e o modo de como deverá revestir-se a exteriorização do ato, para a exigência de obrigação tributária expressa na lei.

Assim sendo, a notificação de lançamento em análise, por não conter um dos requisitos essenciais, passa à margem do princípio da estrita legalidade e escapa dos rígidos limites da atividade vinculada, ficando ela passível de anulação.

Outrossim, como ato administrativo que é, o lançamento deve se apresentar revestido de todos os requisitos exigidos para os atos jurídicos em geral, quais sejam, ser praticado por agente capaz, referir-se a objeto lícito e ser praticado consoante forma prescrita ou não defesa em lei (art. 82, Código Civil), enquanto que o art. 145, II, do mesmo diploma legal diz que é nulo o ato jurídico quando não revestir a forma prescrita em lei.

Para os casos de lançamento realizado por Auto de Infração, a SRF, através da Instrução Normativa nº 94, de 24/12/97, determinou no art. 5º, inciso VI, que “em conformidade com o disposto no art. 142 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional - CTN) o auto de infração lavrado de acordo com o artigo anterior conterá, obrigatoriamente o nome, o cargo, o número de matrícula e a assinatura do AFTN autuante”.

Na sequência, o art. 6º da mesma IN prescreve que “sem prejuízo do disposto no art. 173, inciso II, da Lei nº 5.172/66, será declarada a nulidade do lançamento que houver sido constituído em desacordo com o disposto no art. 5º”.

Posteriormente e em sintonia com os dispositivos legais apontados, o Coordenador-Geral do Sistema de Tributação, em 3 de fevereiro de 1999, expediu o ADN COSIT nº 2, que “dispõe sobre a nulidade de lançamentos que contiverem vício formal e sobre o prazo decadencial para a Fazenda Nacional constituir o crédito tributário objeto de lançamento declarado nulo por essa razão”, assim dispondo em sua letra “a”:

Os lançamentos que contiverem vício de forma – incluídos aqueles constituídos em desacordo com o disposto no art. 5º da IN SRF nº 94, de 1997 – devem ser declarados nulos, de ofício, pela autoridade competente.

MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
TERCEIRA CÂMARA

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

Inferre-se dos termos dos diplomas retrocitados, mas principalmente do ADN COSIT nº 2, que trata do lançamento, englobando o Auto de Infração e a Notificação, que é imperativa a declaração de nulidade do lançamento que contiver vício formal.

Quanto à declaração de nulidade por vício formal, o Primeiro Conselho de Contribuintes, através da sua Câmara Superior, já no recuado ano de 1985 pronunciou-se a respeito, dando provimento ao recurso da Fazenda Nacional, que pela pertinência, transcrevo parte do voto vencedor:

Sustenta a Procuradoria, com apoio no voto vencido do Conselheiro Antonio da Silva Cabral, que foi o da Minoria, a tese da configuração do vício formal.

O lançamento tributário é ato jurídico administrativo. Como todo o ato administrativo, tem como um dos requisitos essenciais à sua formação o da forma, que é definida como seu revestimento material. A inobservância da formas prescrita em lei torna o ato inválido.

O Conselheiro Antonio da Silva Cabral, no seu bem fundamentado voto já citado, trouxe a lume, dentre outros, os conceitos de Marcelo Caetano (in "Manual de Direito Administrativo", 10ª ed., Tomo I, 1973, Lisboa) sobre vício de forma e formalidade, que peço vênha para reproduzir:

O vício de forma existe sempre que na formação ou na declaração da vontade traduzida no ato administrativo foi preterida alguma formalidade essencial ou que o ato não reveste a forma legal.

Formalidade é, pois, todo o ato ou fato, ainda que meramente ritual, exigido por lei para segurança ou formação ou da expressão da vontade de um órgão de uma pessoa coletiva.

Também DE PLÁCIDO E SILVA (in "Vocabulário Jurídico", vol. IV, Forense, 2ª ed., 1967, p. 1651, ensina:

VÍCIO DE FORMA. É o defeito, ou a falta, que se anota em um ato jurídico, ou no instrumento, em que se materializou, pela omissão de requisito, ou desatenção à solenidade, que prescreve como necessária à sua validade ou eficácia jurídica" (Destaques no original).

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

E no vol. III, pp. 712/713:

FORMALIDADE – Derivado de forma (do latim formalistas), significa a regra, solenidade ou prescrição legal, indicativas da maneira por que o ato deve ser formado.

Neste sentido, as formalidades constituem a maneira de proceder em determinado caso, assinalada em lei, ou compõem a própria forma solene para que o ato se considere válido ou juridicamente perfeito.

As formalidades mostram-se prescrições de ordem legal para a feitura do ato ou promoção de qualquer contrato, ou solenidades próprias à validade do ato ou contrato.

Quando as formalidades atendem à questão de forma material do ato, dizem-se extrínsecas.

Quando se referem ao fundo, condições ou requisitos para a sua eficácia jurídica, dizem-se intrínsecas ou viscerais, e habitantes, segundo apresentam como requisitos necessários à validade do ato (capacidade, consentimento), ou se mostram atos preliminares e indispensáveis à validade de sua formação (autorização paterna, autorização do marido, assistência do tutor, curador etc.).

Mais recentemente o Egrégio Primeiro Conselho de Contribuintes, coerente com inúmeras outras decisões, houve por bem decretar a nulidade do lançamento que não observou as regras do Decreto 70.235/72, conforme a ementa a seguir transcrita:

NORMAS GERAIS DE DIREITO TRIBUTÁRIO - NULIDADE DE LANÇAMENTO - É nulo o lançamento cuja notificação não contém todos os pressupostos legais contidos no artigo 11 do Decreto 70.235/72 (Aplicação do disposto no artigo 6º da IN SRF 54/1997) (Acórdão nº 108.06.420, de 21.02.2001).

Assim, tendo em vista que a notificação de lançamento do ITR apresentada nos autos não preenche os requisitos legais, especialmente por não constar da mesma a indicação o nome do chefe do órgão expedidor ou de outro servidor autorizado e nem a indicação complementar de seu cargo ou função e respectivo número de matrícula, requisitos indispensáveis à formação do lançamento, como formalidade essencial, outra alternativa não se apresenta senão aquela de declarar a nulidade do lançamento.

MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
TERCEIRA CÂMARA

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

Mérito

Inobstante os termos da ementa que encima a decisão recorrida, o julgador singular analisou os documentos apresentados com a defesa, desclassificando-os por não estarem acompanhados de Laudo Técnico e/ou Laudo de Acompanhamento de Projeto, exigência que neste caso carece de qualquer fundamento.

Com efeito, ditos contratos, secundados pela informação obtida em diligências, estão a demonstrar que na realidade o grau de utilização é maior do que aquele constante da notificação.

Aliás, como bem observado pelo antecedente relator, para a notificação emitida em 02/01/96 (fls. 47), o grau de utilização era de 60,6% e para aquela emitida em 19/07/96 (fls. 48), o índice consignado foi de 59,1%, enfatizando-se que tal discrepância foi objeto da diligência determinada e que não foi atendida pela Repartição de Origem.

Entendo, contudo, que a deficiência foi sanada pela prova trazida pelo recorrente, onde o Engenheiro Agrônomo certifica que o índice de utilização era na ordem de 68,59% (fls. 90).

Quanto ao alegado tratamento isonômico com outras fazendas da região, entendo que a decisão monocrática bem equacionou o pleito, uma vez que tendo as mesmas sido tributadas pelo VTNm, nada há para retificar neste particular.

EX POSITIS, voto no sentido de dar provimento parcial ao recurso para que o ITR seja calculado com base no grau de utilização de fls. 90.

Sala das Sessões, em 20 de setembro de 2001



IRINEU BIANCHI – Relator

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

VOTO VENCEDOR QUANTO ÀS PRELIMINARES

Tomo conhecimento do presente Recurso Voluntário, por ser tempestivo e por tratar de matéria da competência deste Terceiro Conselho de Contribuintes, nos termos do art. 2º do Decreto nº 3.440/2000.

Rejeito a nulidade do lançamento, argüida pelo ilustre relator Dr. Irineu Bianchi pelo fato de haver tido por base o Valor da Terra Nua fixado por Instrução Normativa do Senhor Secretário da Receita Federal.

Com efeito, o ato que fixou o VTNm das terras dos municípios brasileiros está embasado no art. 3º e seu parágrafo 2º da Lei 8.847/1994, do seguinte teor:

“Art. 3º - A base de cálculo do imposto é o Valor da Terra Nua – VTN, apurado no dia 31 de dezembro do exercício anterior.

§ 2º - O valor da Terra Nua mínimo – VTNm por hectare, fixado pela Secretaria da Receita Federal ouvido o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, em conjunto com as Secretarias de Agricultura dos Estados respectivos, terá como base levantamento de preços do hectare de terra nua, para os diversos tipos de terras existentes no Município”.

Assim, estando a fixação do VTNm fundamentada na Lei, *data venia*, não vejo como inquirir de nulo o ato administrativo, salvo se estiver, sob qualquer de seus aspectos, comprovadamente em contradição com a outorga legal, do que não se cogita nos presentes autos.

Trataremos, também, da preliminar de nulidade relativa à emissão, por processamento eletrônico, da Notificação de Lançamento sem a identificação da autoridade administrativa lançadora.

A questão foi levantada por Conselheiro desta Terceira Câmara do Terceiro Conselho de Contribuintes, durante Sessão de julgamento, sendo a mesma colocada em votação pelo Sr. Presidente, e acatada por alguns dos ilustres Conselheiros presentes.

Entretanto, cabe registrar a nossa posição em relação ao assunto:



MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
TERCEIRA CÂMARA

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

Com efeito, o art. 11 do Decreto nº 70.235/72, assim dispõe, *in verbis*:

“Art. 11. A notificação de lançamento será expedida pelo órgão que administra o tributo e contera obrigatoriamente:

- I. A qualificação do notificado;*
- II. O valor do crédito tributário e o prazo para recolhimento ou impugnação;*
- III. A disposição legal infringida, se for o caso;*
- IV. A assinatura do chefe do órgão expedidor ou de outro servidor autorizado e a indicação de seu cargo ou função e o número de matrícula.*

Parágrafo único. Prescinde de assinatura a notificação de lançamento emitida por processo eletrônico”.

Fica claro que a preocupação do legislador foi assegurar que a notificação contivesse os elementos mínimos necessários à ciência do notificado e ao preparo de sua defesa, daí porque a exigência, entre outras, de se indicar na Notificação de Lançamento o cargo ou função e o número de matrícula da autoridade administrativa competente para efetuar o lançamento.

A Notificação de Lançamento eletrônica emitida pela SRF, Órgão administrador do ITR, indica o Órgão emitente; a qualificação do notificado (nome, CPF e endereço); o valor do ITR e Contribuições lançados; o prazo para pagamento; a disposição legal infringida; a identificação do imóvel (número de registro na SRF, nome, área, município de localização e respectivo estado).

Como vemos, a Notificação de Lançamento eletrônica, mesmo não indicando o cargo ou função e o número de matrícula do chefe da repartição expedidora, não traz prejuízo ao contribuinte, pois contém outros requisitos que, no seu conjunto, constitui informação imprescindível e suficiente à ciência do notificado, bem como asseguram os elementos mínimos necessários à sua ampla defesa.

Além do mais, é pacífica a existência de presunção quanto ao conhecimento público da autoridade lançadora, o chefe da repartição notificante, pois sua nomeação se efetiva com a publicação no Diário Oficial da União, veículo informativo de acesso público, não havendo, então, a necessidade de sua identificação na Notificação de Lançamento, uma vez que a sua investidura no cargo é de conhecimento de todos, presumivelmente.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
TERCEIRA CÂMARA

RECURSO Nº : 122.593
ACÓRDÃO Nº : 303-29.964

A Secretaria da Receita Federal, Órgão administrador do ITR, está plenamente identificada na notificação, assegurando ao contribuinte que se trata de documento idôneo e emitido por pessoa competente.

Na história do Terceiro Conselho de Contribuintes, são poucos os registros de levantamento de nulidade, por parte dos contribuintes, por a notificação não conter o cargo ou função e o número de matrícula do chefe da repartição expedidora. O motivo de o contribuinte não argüir nulidade, acreditamos, está vinculado à certeza de que se trata de um instrumento meramente protelatório, que não traz nenhum benefício a ambas as partes. Existe a concordância tácita do notificado quanto à omissão cometida, pois ele sabe que a ausência desses elementos não prejudica a sua defesa, tanto é que a apresenta.

As mais das vezes, o notificado sabe o que está ocorrendo, pois a notificação é clara e objetiva, permitindo-lhe, dentro do prazo estabelecido, apresentar as suas razões de defesa. Como se vê, a ausência do cargo ou função e do número de matrícula, não constitui obstáculo a apresentação tempestiva de sua impugnação.

Ora, se o próprio contribuinte entende que não lhe acarreta prejuízo as omissões da Notificação de Lançamento, muito menos caberia a este Conselho, por puro preciosismo, pre-questionar esta falha meramente formal.

Se todos os argumentos acima expostos, não fossem suficientes para considerar descabida a tese de nulidade da notificação, restaria o argumento da economia processual, pois a anulação demandaria um tremendo custo adicional, em tempo e dinheiro, à Fazenda Pública, haja vista a existência de dezenas de milhares de processos nesta situação.

Posto isto, entendemos que a ausência da função ou cargo e do número de matrícula da autoridade expedidora da notificação, não motiva a anulação desta.

Por todo o exposto, rejeito a preliminar de nulidade da Notificação de Lançamento.

É o meu voto.

Sala das Sessões, em 20 de setembro de 2001


CARLOS FERNANDO FIGUEIREDO BARROS
Relator designado