MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

CARF
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS

DOCUMENTO VALIDADO

PROCESSO	**15504.726495/2015-91**
ACÓRDÃO	2101-003.978 – 2ª SEÇÃO/1ª CÂMARA/1ª TURMA ORDINÁRIA
SESSÃO DE	2 de setembro de 2026
RECURSO	VOLUNTÁRIO
RECORRENTE	GERDAU ACOMINAS S/A
INTERESSADO	FAZENDA NACIONAL

Assunto: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR

Exercício: 2010, 2011, 2012

ILEGITIMIDADE PASSIVA. OCORRÊNCIA.

Contribuinte do ITR é o proprietário de imóvel rural, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em dar provimento ao recurso voluntário.

Sala de Sessões, em 2 de setembro de 2026.

Assinado Digitalmente

Roberto Junqueira de Alvarenga Neto – Relator

Assinado Digitalmente

Débora Fófano dos Santos – Presidente

Participaram da sessão de julgamento os conselheiros Heitor de Souza Lima Junior, Roberto Junqueira de Alvarenga Neto, Raimundo Cassio Goncalves Lima (substituto[a] integral), Silvio Lucio de Oliveira Junior, Ana Carolina da Silva Barbosa, Debora Fofano dos Santos (Presidente).

DOCUMENTO VALIDADO

RELATÓRIO

Trata-se de recurso voluntário interposto por Gerdau Açominas S/A em face do Acórdão nº 101-002.576, prolatado pela 1ª Turma de Julgamento da DRJ/01 em sessão de 29/09/2020, que julgou improcedente a Manifestação de Inconformidade apresentada contra o Despacho Decisório nº 482-DRF/BHE, de 09/05/2016, o qual indeferiu pedido de restituição de ITR relativo aos exercícios de 2010, 2011 e 2012, no valor total de R$ 2.298.605,74.

A recorrente apresentou Pedido de Restituição (fls. 2/5), formulado em 21/08/2015, requerendo o reconhecimento de crédito decorrente de pagamento indevido de ITR incidente sobre o imóvel denominado Fazenda Velha, cadastrado no NIRF 7506957-1, localizado nos limites dos Municípios de Rio Acima, Itabirito e Nova Lima/MG, com área total de 1.479,2 ha. O pedido fundou-se na alegada inexistência de relação jurídica da requerente com o imóvel e na duplicidade de cadastro que teria motivado o posterior cancelamento do NIRF em questão.

Por meio do Despacho Decisório nº 482-DRF/BHE (fls. 121/124), a Delegacia da Receita Federal em Belo Horizonte indeferiu o pedido, ao fundamento de que a contribuinte detinha a posse do imóvel nos anos de 2010 a 2012, conforme demonstraria a Escritura Pública de Cessão de Uso firmada com o Município de Rio Acima em 16/05/2007. Consignou, ademais, que as DITRs entregues e os recolhimentos efetuados nesses exercícios configuravam confissão de dívida, nos termos do §1º do art. 5º do Decreto nº 2.124/1984, e que o cancelamento do NIRF 7506957-1 por duplicidade cadastral não implicara duplicidade de declarações ou de pagamentos, permanecendo a recorrente como sujeito passivo do tributo no período.

Cientificada do Despacho Decisório em 01/06/2016, foi apresentada Manifestação de Inconformidade em 30/06/2016 (fls. 130/144), sustentando que a Fazenda Velha sempre pertenceu à empresa Esperança S/A, e que o Município de Rio Acima, após obter em 06/03/2007 decisão liminar de imissão na posse no bojo de Ação de Desapropriação (nº 0553180-45.2006.8.13.0188), firmou com a recorrente, em 16/05/2007, escritura pública de cessão de uso da gleba. Aduziu que, em 18/01/2008, por decisão proferida na Ação de Constituição de Servidão Minerária nº 0188.07.066388-8, movida pela Minerações Brasileiras Reunidas S/A (MBR), o mesmo juízo da 2ª Vara de Nova Lima autorizou a imissão da MBR na posse do imóvel e determinou que os réus se abstivessem de proceder a qualquer alteração no estado da gleba até o trânsito em julgado da ação, decisão essa confirmada pelo TJMG em sede de Agravo de Instrumento. Afirmou jamais ter exercido posse plena e autônoma sobre o imóvel e requereu o deferimento da restituição integral, com produção de todos os meios de prova admitidos.

A 1ª Turma de Julgamento da DRJ/01 julgou improcedente a Manifestação de Inconformidade por unanimidade de votos, mantendo o indeferimento do pedido de restituição. O voto condutor reconheceu que a escritura de maio de 2007 não era instrumento de transferência formal de propriedade, mas asseverou que a recorrente havia detido a posse do imóvel, ao menos em parte, até a decisão judicial que a transferira à MBR. Registrou que a decisão liminar dessa ação havia sido concedida "tão somente para os fins requeridos" no item 8.1 da

inicial, e que a MBR, a partir de 2013, transmitira declarações informando área de apenas 1,0 ha, circunstância que introduzia incerteza sobre a extensão da área em que a recorrente teria perdido eventual posse. Concluiu que, diante dessa incerteza, não havia liquidez e certeza suficientes para o reconhecimento do crédito pleiteado.

> ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL - ITR
>
> Exercício: 2010, 2011, 2012 DA REVISÃO DE OFÍCIO.
>
> DO ERRO DE FATO
>
> A revisão de ofício de dados informados pelo contribuinte na sua DITR somente cabe ser acatada quando comprovada nos autos, com documentos hábeis, a hipótese de erro de fato, observada a legislação aplicada a cada matéria.
>
> Manifestação de Inconformidade Improcedente
>
> Direito Creditório Não Reconhecido

Cientificada do Acórdão em 19/10/2020, a recorrente interpôs recurso voluntário em 16/11/2020 (fls. 213/232), sustentando, em síntese, que nunca foi proprietária do imóvel, cuja titularidade sempre pertenceu à Esperança S/A; que a Escritura Pública de 16/05/2007 foi qualificada pelo TJMG, no Acórdão proferido no Agravo de Instrumento nº 1.0188.07.066388-8/001, transitado em julgado em 02/12/2009, como mera promessa de cessão de uso, não tendo transferido à recorrente quaisquer direitos possessórios; e que, desde 18/01/2008, a MBR estava imitida na posse da totalidade da gleba por força de decisão judicial, com ordem de abstenção de qualquer alteração em seu estado, de modo que, nos fatos geradores de 01/01/2010, 01/01/2011 e 01/01/2012, a recorrente não detinha posse, propriedade nem domínio útil sobre o imóvel, inexistindo base legal para sua inclusão no polo passivo do ITR.

Argumenta, ainda, que eventual posse ou detenção que se pudesse imaginar teria sido exercida em subordinação ao Município de Rio Acima, sem *animus domini*, configurando mera detenção para fins do art. 1.198 do Código Civil e do art. 5º, §3º, da IN RFB nº 1.467/2014, insuficiente para caracterizar a sujeição passiva do tributo. Aponta contradição na decisão da DRJ, que reconheceu a possível perda de posse sobre ao menos parte do imóvel e, nada obstante, indeferiu a restituição sem determinar a baixa dos autos em diligência para apuração do valor restituível. Junta como Anexo V as principais peças das ações de servidão minerária e de desapropriação, e como Anexo VI mapa delimitando a área afetada pela decisão liminar proferida nos autos nº 0188.07.066388-8, requerendo o provimento integral do recurso ou, subsidiariamente, a baixa em diligência.

É o relatório.

VOTO

Conselheiro **Roberto Junqueira de Alvarenga Neto**, Relator

1. Admissibilidade

DOCUMENTO VALIDADO

O Recurso Voluntário é tempestivo e atende aos requisitos de admissibilidade previstos no Decreto nº 70.235/72. Portanto, o recurso deve ser conhecido.

2. Mérito

Discute se a Recorrente, Gerdau Açominas S/A, ostentava a condição de contribuinte do ITR incidente sobre o imóvel denominado Fazenda Velha, NIRF 7.506.957 1, nos anos calendário de 2010, 2011 e 2012, de modo a legitimar a cobrança do imposto cuja restituição ora se pleiteia, no valor de R$ 2.298.605,74.

A decisão recorrida indeferiu o pedido de restituição sob o fundamento de que os elementos dos autos não permitiam precisar se a Recorrente manteve a posse de alguma parcela do imóvel, uma vez que a decisão judicial então juntada aos autos, referente à ação de constituição de servidão administrativa minerária movida pela empresa Minerações Brasileiras Reunidas S/A, MBR, concedeu o direito pleiteado tão somente para os fins nela especificados, sem delimitar a área atingida.

A Recorrente, por sua vez, sustenta em síntese que nunca foi proprietária do imóvel, que a posse a ela cedida pelo Município de Rio Acima era subordinada e despida de animus domini, e que, de todo modo, essa posse teria sido esvaziada a partir da decisão judicial que favoreceu a MBR, confirmada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

A questão se resolve em momento lógico anterior, a saber, a própria natureza jurídica da relação estabelecida entre o Município de Rio Acima e a Recorrente desde 16 de maio de 2007, quando lhe foi outorgada a chamada escritura pública de cessão de uso do imóvel.

O Fisco indeferiu o pedido invocando a escritura pública de cessão de uso firmada em 2007 e as DITRs entregues como confissão de dívida. A DRJ manteve o indeferimento ao fundamento de que não restou comprovado, com certeza, que a recorrente não era possuidora de ao menos alguma parcela do imóvel nos exercícios em questão.

O arts. 29 e 31 do Código Tributário Nacional dispõe:

> Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do Município.
>
> Art. 31. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

A Lei nº 9.393, de 1996, reproduz essa mesma estrutura em seus arts. 1º e 4º:

> Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.
>
> Art. 4º Contribuinte do ITR é o proprietário de imóvel rural, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.

DOCUMENTO VALIDADO

Como se percebe, a lei elenca três situações jurídicas alternativas aptas a gerar sujeição passiva: propriedade, domínio útil e posse a qualquer título. No caso dos autos, é incontroverso que a Recorrente jamais deteve a propriedade da Fazenda Velha, que sempre pertenceu à empresa Esperança S/A Administração, Participações, Indústria e Comércio e Imóveis, até ser atingida por decreto expropriatório do Município de Rio Acima em 2006. Também não há notícia de titularidade de domínio útil. Toda a controvérsia gira, portanto, em torno da terceira hipótese, a posse a qualquer título.

A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, ao regulamentar a matéria indicou que posse pressupõe, além do elemento material (corpus), o elemento subjetivo consistente na intenção de ter a coisa como própria (animus domini). É o que dispõe o art. 5º, §3º, da Instrução Normativa RFB nº 1.467, de 2014, reproduzido, com a mesma redação substancial, no art. 5º, §1º, III, da vigente Instrução Normativa RFB nº 2.203, de 2024:

> Art. 5º Titular é o proprietário, titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título das parcelas que compõem o imóvel rural, em nome de quem é efetuado o cadastramento no Cafir.
>
> § 1º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:
>
> I - proprietário, a pessoa que tem a faculdade de usar, gozar e dispor de parcela que compõe o imóvel rural, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha;
>
> II - titular do domínio útil, o enfiteuta ou foreiro de enfiteuse ou subenfiteuse instituída na forma anteriormente prevista nos arts. 678 a 694 da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, ou no Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, observado o disposto no art. 2.038 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, a quem foi atribuído, pelo senhorio direto, domínio útil de parcela que compõe o imóvel rural; e
>
> **III - possuidor a qualquer título, a pessoa que tem a posse plena, sem subordinação, também denominada posse com animus domini, de parcela que compõe o imóvel rural.**

No mesmo sentido dispõe a Solução de Consulta Cosit nº 93, de 2016, cuja ementa foi transcrita pela própria Recorrente em seu recurso:

> Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título, sendo este entendido como o que tem a posse plena do imóvel rural, sem subordinação, com animus domini.

A Coordenação Geral de Tributação voltou a tratar do tema, de forma ainda mais aprofundada, na Solução de Consulta Interna Cosit nº 7, de 12 de junho de 2023. Embora o caso ali examinado dissesse respeito a assentados de reforma agrária detentores de contrato de concessão de uso outorgado pelo Incra, a fundamentação adotada merece destaque. Veja-se:

> O contrato de concessão de uso de imóvel rural transfere aos assentados, em projeto de assentamento de reforma agrária, a simples posse direta do bem, sem

DOCUMENTO VALIDADO

> "animus domini", a qual não se sujeita à incidência do ITR, o que não acarreta a inscrição do imóvel, em nome dos beneficiários contemplados, no Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). (...)
>
> Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o poder público confere, a pessoa determinada, o uso privativo de bem público, para que o explore segundo sua destinação específica, com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração. Não se equipara ao domínio útil do bem, não caracterizando expressão de animus domini. Não exterioriza propriedade, nem abre espaço para se considerar o cessionário como possuidor. O contrato de concessão de uso de bem público é de natureza pessoal, e não real.
>
> (...)
>
> ii) o contrato de concessão de uso não gera para os assentados a posse cum animus domini, pelo que não implica a incidência do ITR relativamente aos beneficiários, tampouco a inscrição do imóvel no Cafir em nome destes.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar sob o rito dos recursos repetitivos a legitimidade passiva do credor fiduciário para responder por IPTU de imóvel objeto de alienação fiduciária, reafirmou de modo vinculante a exigência do animus domini como pressuposto de sujeição passiva de impostos reais sobre a propriedade. Trata se do REsp nº 1.949.182/SP, Tema Repetitivo 1.158, julgado pela Primeira Seção em 12 de março de 2025, de relatoria do Ministro Teodoro Silva Santos. Consta do voto condutor:

> Especificamente em relação ao possuidor, em que pese a literalidade da norma, a posse deverá ser acompanhada do atributo animus domini, ou seja, da intenção de ser dono. Por conseguinte, a sujeição passiva não alcança aquele que detém a posse precária da coisa, como é o caso do cessionário do direito de uso, que é possuidor por relação de direito pessoal (...) e do locatário de imóvel (Súmula n. 614/STJ).

E a tese fixada, de observância obrigatória, foi assim redigida:

> O credor fiduciário, antes da consolidação da propriedade e da imissão na posse no imóvel objeto da alienação fiduciária, não pode ser considerado sujeito passivo do IPTU, uma vez que não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 34 do CTN.

Embora o precedente trate do IPTU, o art. 34 do CTN, que disciplina a sujeição passiva daquele imposto, tem redação estruturalmente idêntica à do art. 31 do CTN, aplicável ao ITR, elencando as mesmas três hipóteses alternativas, proprietário, titular de domínio útil e possuidor a qualquer título. A *ratio decidendi* do STJ, centrada na exigência do *animus domini* como elemento distintivo entre posse tributável e mera relação pessoal de uso, aplica se, portanto, por identidade de razão, ao caso presente.

Resta examinar a natureza da relação que a Recorrente manteve com a Fazenda Velha a partir de 16 de maio de 2007, quando lhe foi outorgada, por escritura pública, a chamada cessão de uso do imóvel, no contexto de incentivo à instalação de empreendimento industrial autorizado pela Lei Municipal nº 1.268, de 2006.

DOCUMENTO VALIDADO

Segundo consta dos documentos juntados pela Recorrente, o Município cedente impôs um conjunto expressivo de limitações pelo, entre as quais se destacam a obrigação de construir, no prazo de vinte e quatro meses, terminal ferroviário atravessando a área, o dever de observar cronograma de obras aprovado pela Administração Municipal, a obrigação de apresentar periodicamente documentos e certidões comprobatórios do andamento dos trabalhos, e a vedação expressa de transferir a posse do imóvel a terceiros sob pena de rescisão do ajuste.

Pelo lado do Município, cedente, a escritura consigna as seguintes obrigações e prerrogativas, entre outras:

> 5) Que o MUNICÍPIO pretende, desde já, transferir a posse do imóvel a GERDAU AÇOMINAS, para a instalação de seu empreendimento.
>
> 6) Que, tão logo o referido processo de desapropriação permita, o MUNICÍPIO pretende doar a área objeto da desapropriação para a GERDAU AÇOMINAS, cumprindo o objetivo do decreto expropriatório e das autorizações legais obtidas pelo MUNICÍPIO (...)
>
> 7) Que se obriga a ceder o espaço, objeto do presente instrumento e nos termos desta escritura.
>
> 8) obriga-se o MUNICÍPIO a fiscalizar o cumprimento do organograma e da proposta apresentada pela cessionária.
>
> 9) obriga-se o MUNICÍPIO exigir periodicamente os documentos e certidões elencadas no item 06 e 07, das obrigações da cessionária.
>
> 10) obriga-se o MUNICÍPIO a exigir transferir, mediante doação, assim que judicialmente viável, a propriedade do imóvel objeto desta escritura à cessionária, respeitando-se os termos da legislação pertinente.

Pelo lado da Recorrente, cessionária, a escritura impõe o seguinte rol de obrigações:

> PELA GERDAU AÇOMINAS FOI DITO QUE SE OBRIGA:
>
> 1) Executar a instalação do empreendimento nos exatos moldes do projeto aprovado pela CEDENTE, sendo-lhe vedado modificar ou restringir o projeto de implantação da empresa, sem anuência do poder executivo municipal;
>
> 2) Obedecer ao cronograma e à proposta da empresa apresentada ao município;
>
> 3) Construir as instalações necessárias ao funcionamento da CESSIONÁRIA no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, contados da assinatura deste instrumento, podendo ser o prazo prorrogado por igual período, desde que justificado e autorizado pela CEDENTE;
>
> 4) Observar as normas e habilidades técnicas exigidas, bem como procedimentos de segurança durante a vigência desta escritura;
>
> 5) Obedecer às instruções e orientações do órgão ambiental competente, de forma a preservar o meio ambiente, responsabilizando-se por quaisquer risco e danos ambientais que porventura ocorram;

DOCUMENTO VALIDADO

> 6) Apresentar regularmente Certidão de Regularidade de FGTS e Certidão Negativa de INSS;
>
> 7) Responsabilizar-se exclusivamente por todas as despesas e obrigações em relação às leis trabalhistas, previdenciárias, fiscais e de acidente de trabalho decorrentes das relações empregatícias da mesma e correrão por sua conta exclusiva todos os impostos de responsabilidade da CESSIONÁRIA;
>
> 8) Responsabilizar-se exclusivamente pelos danos ocorridos contra terceiros por sua culpa ou dolo;
>
> 9) Arcar com todas as despesas para instalação do empreendimento. Parágrafo único: Para fins de caracterização do descumprimento das obrigações consignadas nesta cláusula, a CEDENTE deverá notificar a CESSIONÁRIA, por escrito, no prazo máximo de 30 (trinta) dias da ciência do ocorrido.
>
> 10) Que se obriga, além do consignado na cláusula 4ª acima, ao pagamento dos tributos municipais, estaduais e federais devidos na forma da lei.

A escritura ainda estipula, quanto à natureza da transmissão e às hipóteses de rescisão:

> "E assim, titular que é o outorgante cedente da posse sobre o imóvel descrito, com base naquela liminar, tem justo e contratado cedê-lo, como efetivamente cede ao dito outorgado, a título gratuito, cessão esta que se converterá em doação, assim que seja possível (...)
>
> DA RESCISÃO:
>
> O presente instrumento poderá ser rescindido nas seguintes hipóteses: a) descumprimento das obrigações consignadas nas alíneas 01 a 10, do item III, anterior, desta escritura; b) acordo entre as partes, por escrito, mediante a presença de duas testemunhas; c) interesse público; d) demais casos previstos em lei (...) f) a falta de cumprimento do disposto nesta escritura pela CESSIONÁRIA ou a modificação da finalidade da cessão farão o imóvel reverter automaticamente e de pleno direito à posse do Município, com todas as benfeitorias e instalações nele introduzidas, as quais, como partes integrantes daquele, não darão direito a nenhuma indenização ou compensação (...)
>
> CONDIÇÕES GERAIS: Fica a CESSIONÁRIA compelida a não ceder ou transferir sob qualquer hipótese o imóvel objeto do presente instrumento."

Desse conjunto extraem se, ao menos, seis restrições que, tomadas em bloco, descrevem uma posse despida de animus domini. A Recorrente não podia executar o projeto senão nos exatos moldes aprovados pelo Município, vedada qualquer modificação sem anuência do poder executivo municipal (cláusula 1). Estava sujeita a cronograma imposto pelo cedente, com prazo certo de conclusão e prorrogação condicionada a autorização expressa deste (cláusulas 2 e 3, combinadas com a cláusula 8 do Município). Respondia perante o Município, e não apenas perante órgãos públicos em geral, pela comprovação periódica de sua regularidade fiscal e previdenciária (cláusulas 6 e 9). A cessão, conquanto gratuita, foi outorgada em caráter reversível, sujeita a rescisão por simples descumprimento de qualquer das dez obrigações listadas, ou mesmo por interesse público superveniente (alíneas a e c da cláusula de rescisão). O descumprimento ou a mudança de finalidade fazia o imóvel reverter automaticamente e de pleno direito à posse do

DOCUMENTO VALIDADO

Município, sem qualquer indenização à Recorrente pelas benfeitorias incorporadas (alínea f). E, por fim, a Recorrente estava proibida, em qualquer hipótese, de ceder ou transferir a terceiros a posição que ocupava, cláusula que por si só evidencia a ausência do poder de disposição inerente à posse.

Registra-se, por fim, que essa mesma escritura foi objeto de re-ratificação em 28 de novembro de 2008 (Escritura Pública de Re-ratificação, mesmo Cartório, Livro 054, fls. 190), pela qual as partes prorrogaram por prazo indeterminado o cumprimento do prazo de 24 meses para construção do terminal ferroviário, em razão direta da decisão proferida na ação de servidão minerária, mantendo hígidas todas as demais cláusulas da escritura original, inclusive as de subordinação e reversão automática aqui transcritas.

Nesse contexto, deve ser dado provimento ao recurso voluntário.

3. Conclusão

Ante o exposto, voto por dar provimento ao recurso voluntário.

Assinado Digitalmente

Roberto Junqueira de Alvarenga Neto

DOCUMENTO VALIDADO