

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 263, DE 2013

Altera a Lei nº 5.172, de 22 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, para disciplinar a sub-rogação dos créditos tributários cujo fato gerador seja a propriedade de bens móveis.

Autor: Deputado Hugo Leal;

Relator: Deputado Ênio Verri.

I - RELATÓRIO

Propõe o nobre Deputado Hugo Leal alterar o Código Tributário Nacional (CTN), para acrescentar ao art. 130, que trata da sub-rogação dos créditos tributários relativos a impostos sobre a propriedade, a disciplina relativa aos bens móveis, especialmente nos casos de alienação de veículos em leilões administrativos.

Na justificativa, assevera o autor a necessidade de esclarecer os limites da responsabilidade do arrematante, notadamente em face de situações em que autoridades de trânsito pretendem dele alcançar a quitação de débitos de IPVA correspondentes a fatos geradores anteriores à realização do leilão. Essa prática, no entender de S.Exa., seria causa do afastamento de grande número de possíveis interessados, em prejuízo do bom resultado desses certames, levando, em não poucas situações, ao absurdo de se avaliarem veículos em bom estado como “ferro-velho”, apenas pela discrepância entre o seu valor e o montante dos débitos tributários a eles vinculados.

Distribuída a este Colegiado, para exame de mérito e de adequação financeira e orçamentária, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para avaliar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, tramita a proposta em regime de prioridade, sujeita à apreciação do Plenário, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra à CFT, em preliminar, avaliar a adequação da proposta ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ao orçamento anual e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos termos do Regimento Interno e de norma interna que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada em 1996.

De acordo com o Regimento Interno, somente as proposições que “importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública” estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Nesse sentido dispõe também o art. 9º da referida norma interna:

Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Tal é o caso do Projeto ora sob exame. Trata-se, com efeito, de medidas voltadas exclusivamente para a administração de impostos sobre a propriedade, já na fase final do procedimento de execução, com a hasta pública ou, na espécie, com o leilão administrativo. A matéria não impacta, portanto, o Orçamento da União, pelo que **não cabe a esta Comissão pronunciar-se quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.**

No que tange ao mérito, a proposição merece ser aprovada, com ajustes, porém. Há de fato um problema a resolver, nos casos de aquisições de bens móveis em “hasta pública”. Como reconhece pacificamente a doutrina, não é de hoje, essa modalidade de aquisição da propriedade classifica-se como originária, vale dizer, nela o adquirente não

mantém qualquer relação jurídica com o anterior proprietário e a aquisição se dá independente da vontade deste. Em tal hipótese – pacíficas também doutrina e jurisprudência – não se transferem ao adquirente obrigações vinculadas ao bem anteriormente à aquisição.

O STJ já vem adotando esse entendimento:

REsp 40191, Rel. Min. Dias Trindade

CIVIL. PROCESSUAL CIVIL, ARREMATACÃO. BEM HIPOTECADO

A arrematação extingue a hipoteca, tanto que o credor hipotecário tenha sido intimado da realização da praça, **posto que tem conteúdo de aquisição originária**, livre dos ônus que anteriormente gravavam o bem por esse meio adquirido.

REsp 1179056, Rel. Ministro Humberto Martins

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. **ARREMATACÃO DE IMÓVEL EM HASTA PÚBLICA. AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA.** ADJUDICAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART.130, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CTN. OCORRÊNCIA. OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA *PROPTER REM*. EXISTÊNCIA DE RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA.

.....

3. **A arrematação em hasta pública** extingue o ônus do imóvel arrematado, que passa ao arrematante livre e desembaraçado de tributo ou responsabilidade, sendo, portanto, **considerada aquisição originária, de modo que os débitos tributários anteriores à arrematação sub-rogam-se no preço da hasta**. Precedentes: REsp 1.188.655/RS, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 8.6.2010; AgRg no Ag 1.225.813/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 8.4.2010; REsp 909.254/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma DJe 21.11.2008.

4. O adquirente só deixa de ter responsabilidade pelo pagamento dos débitos anteriores que recaiam sobre o Bem, se ocorreu, efetivamente, depósito do preço, que se tornará a garantia dos demais credores. De molde que o crédito fiscal perquirido pelo fisco é abatido do pagamento, quando da praça, por isso que, encerrada a arrematação, não se pode imputar ao adquirente qualquer encargo ou responsabilidade.

No mesmo sentido seguiu a legislação de trânsito: no caso da alienação em hasta pública de veículos, o Código Brasileiro de Trânsito (Lei nº 9.503, de 1997), em cujo art. 328 regula-se o proceder quanto a veículos apreendidos, foi alterado recentemente (Lei nº 13.160, de 2015) justamente com vistas à “desvinculação dos débitos incidentes sobre o veículo antes da alienação” (§§ 8º a 10):

Lei 9503/97 – Código Brasileiro de Trânsito (na redação da Lei nº 13.160/15):

Art. 328. O veículo apreendido ou removido a qualquer título e não reclamado por seu proprietário dentro do prazo de sessenta dias, contado da data de recolhimento, será avaliado e levado a leilão, a ser realizado preferencialmente por meio eletrônico.

.....
§ 6º Os valores arrecadados em leilão deverão ser utilizados para custeio da realização do leilão, dividindo-se os custos entre os veículos arrematados, proporcionalmente ao valor da arrematação, e destinando-se os valores remanescentes, na seguinte ordem, para:

I – as despesas com remoção e estada;

II – os tributos vinculados ao veículo, na forma do § 10;

III – os credores trabalhistas, tributários e titulares de crédito com garantia real, segundo a ordem de preferência estabelecida no art. 186 da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional);

IV – as multas devidas ao órgão ou à entidade responsável pelo leilão;

V – as demais multas devidas aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, segundo a ordem cronológica; e

VI – os demais créditos, segundo a ordem de preferência legal.

.....
§ 8º Os órgãos públicos responsáveis serão comunicados do leilão previamente para que formalizem a desvinculação dos ônus incidentes sobre o veículo no prazo máximo de dez dias.

§ 9º Os débitos incidentes sobre o veículo antes da alienação administrativa ficam dele automaticamente desvinculados, sem prejuízo da cobrança contra o proprietário anterior.

§ 10. Aplica-se o disposto no § 9º inclusive ao débito relativo a tributo cujo fato gerador seja a propriedade, o domínio útil, a posse, a circulação ou o licenciamento de veículo.

§ 11. Na hipótese de o antigo proprietário reaver o veículo, por qualquer meio, os débitos serão novamente vinculados ao bem, aplicando-se, nesse caso, o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 271.

§ 12. Quitados os débitos, o saldo remanescente será depositado em conta específica do órgão responsável pela realização do leilão e ficará à disposição do antigo proprietário, devendo ser expedida notificação a ele, no máximo em trinta dias após a realização do leilão, para o levantamento do valor no prazo de cinco anos, após os quais o valor será transferido, definitivamente, para o fundo a que se refere o parágrafo único do art. 320. (grifado)

No mesmo sentido aponta a Resolução nº 331, de 2009, do CONTRAN (art. 12):

Art. 12. **O veículo será entregue ao arrematante livre e desembaraçado de quaisquer ônus**, ficando o mesmo responsável pelo registro perante o órgão executivo de trânsito. (grifado)

A legislação de trânsito procurou resolver a questão, portanto, determinando genericamente a “*desvinculação dos ônus incidentes sobre os veículos*” e remetendo a cobrança ao proprietário anterior, nos casos de veículos levados a leilão, após apreensão ou remoção, cujo proprietário deixe de reclamá-los dentro de certo prazo. Sua aplicação aos débitos tributários, contudo, esbarra no dispositivo literal do art. 131, I, do CTN, e somente se concretiza por meio de interpretação.

Tal interpretação, no entanto, apesar de sublinhada por entendimento do STJ, colide com as regras constitucionais que delimitam as competências legislativas, especialmente o art. 146, III, que reserva à lei complementar a disciplina de normas gerais de direito tributário, conjunto que abrange, segundo entendimento reiterado do STF, as disposições sobre responsabilidade tributária.

O definir hipóteses de sub-rogação da responsabilidade tributária deveria, portanto, considerar-se matéria afeta ao CTN e não à legislação ordinária. E o art. 131, I, desse Código (transcrito a seguir), quanto ao adquirente de bens móveis, não ressalva o modo de aquisição do bem, com vistas a legitimar a “*desvinculação dos ônus*” em lei ordinária, ainda que para os casos de arrematação em hasta pública.

Tem razão o autor, portanto, em sua preocupação quanto à insegurança sobre o melhor proceder do administrador tributário, ante a contradição aparente das normas que vinculam sua atividade de lançamento do tributo devido. Embora amparada em bons fundamentos, a linha jurisprudencial acima referida não se firmou ainda com efeitos *erga omnes* e o Código Brasileiro de Trânsito, lei ordinária que é, não pode alterar regras de responsabilidade tributária. Há que se considerar, ademais, que essa contradição aparente de normas põe em risco a própria viabilidade da cobrança em face do proprietário anterior dos bens, sugerida pelo Código de Trânsito, mas não albergada no CTN.

Há, portanto, problema concreto a reclamar providências. A resposta aventada no projeto de lei complementar ora sob análise não parece adequada para resolvê-lo, contudo, sem algum aperfeiçoamento:

Veja-se, com efeito, o teor dos arts. 130 e 131, I, do CTN:

Art. 130. Os créditos tributários relativos a impostos **cujo fato gerador seja a propriedade, o domínio útil ou a posse de bens imóveis**, e bem assim os relativos a taxas pela prestação de serviços referentes a tais bens, ou a contribuições de melhoria, **subrogam-se na pessoa dos respectivos adquirentes, salvo quando conste do título a prova de sua quitação.** (grifado)

Parágrafo único. No caso de arrematação em hasta pública, a sub-rogação ocorre sobre o respectivo preço.

Art. 131. São pessoalmente responsáveis:

I - o adquirente ou remetente, pelos tributos relativos aos bens adquiridos ou remidos;

.....

O legislador produziu boa sistematização do tema, reservando ao art. 130 a sub-rogação da responsabilidade quanto a três espécies de tributos, quando incidentes sobre bens imóveis: impostos sobre a propriedade, taxas pela prestação de serviços públicos e contribuições de melhoria; e ao art. 131, a transferência da responsabilidade tributária por sucessão na propriedade de bens em geral (no caso do inciso I, pela aquisição ou remição).

Vislumbrou a doutrina, no caso do art. 130, mutação completa no polo passivo da obrigação tributária, tomando o adquirente esse posto com exclusividade, em substituição ao anterior proprietário, salvo em duas situações:

1) quando conste do título aquisitivo a prova de quitação;

e

2) no caso de arrematação em hasta pública, em que o débito se sub-roga no preço obtido.

No caso do art. 131, I, bem cedo a interpretação deixou de aplicá-lo aos imóveis, cuja disciplina já vinha exaurida no artigo anterior, pacificando-se em reservá-lo exclusivamente aos bens móveis.

O Projeto pretende alterar o art. 130, para nele incluir os bens móveis, e com isso perturba o equilíbrio do sistema, a ponto de arriscar sua viabilidade. Veja-se a redação proposta:

Art. 130. Os créditos tributários cujo fato gerador seja a propriedade, o domínio útil ou a posse de bens, móveis ou imóveis, sub-rogam-se nas pessoas dos respectivos adquirentes, salvo quando conste do título a prova de sua quitação.

Parágrafo único. No caso de arrematação em hasta pública ou em leilão administrativo, a sub-rogação ocorre sobre o respectivo preço.

As marcadas distinções de natureza entre bens móveis e imóveis exigem procedimentos diferentes para a transferência de propriedade, naturalmente muito mais simples no caso daqueles do que no destes últimos. O tratamento comum aventado certamente inviabilizará a cobrança de tributos sobre a propriedade no caso de bens móveis, ou levará à multiplicação de controles e entraves burocráticos em prejuízo de todos os contribuintes.

Não fossem esses inconvenientes bastantes, tem-se ainda que a mera extensão do alcance do art. 130 aos bens móveis, sem adaptações de redação no art. 131, I, tumultua a compreensão do tema, com a dubiedade conflituosa de consequências para o mesmo fato jurídico.

Acresce que a redação proposta, certamente por inadvertência, suprime do Código a hipótese de transferência ao adquirente da responsabilidade por débitos relativos a “contribuições de melhoria” e “taxas pela prestação de serviços”, tributos não abrangidos pela expressão “cujo fato gerador seja a propriedade”. Aprovada nesses termos, portanto, a norma deixaria às administrações fiscais o ônus de promover a cobrança contra o alienante, antigo proprietário, sem, contudo, facultar-lhes os meios necessários e a garantia representada pelo patrimônio transmitido.

Vale consignar, por fim, que o termo “hasta pública” já abrange quaisquer leilões realizados pelo poder público ou pessoas e empresas em seu nome, sejam eles conduzidos pela autoridade judicial ou pela Administração, de modo que a introdução de novo termo, no parágrafo único do art. 130 do CTN, como consta da proposta, revela-se desnecessária.

A Emenda Modificativa em anexo pretende trazer à matéria o aperfeiçoamento necessário, conforme as observações até aqui enumeradas.

Nessa ordem de ideias, é o voto pela **não implicação do Projeto de Lei Complementar nº 263, de 2013, em aumento de despesas ou redução de receitas do Orçamento da União**, pelo que não cabe a esta Comissão pronunciar-se a respeito de sua compatibilidade e adequação financeira e orçamentária. No mérito, **pela aprovação da proposta**, com a Emenda Modificativa anexa.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado Ênio Verri
Relator

2016-14175.docx

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 263, DE 2013

Altera a Lei nº 5.172, de 22 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, para disciplinar a sub-rogação dos créditos tributários cujo fato gerador seja a propriedade de bens móveis.

EMENDA MODIFICATIVA

Art. 1º Dê-se ao art. 1º do Projeto a seguinte redação:

“Art. 1º O inciso I do art. 131 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 131.

I – o adquirente ou remitente, pelos tributos relativos aos bens adquiridos ou remidos, salvo no caso de arrematação em hasta pública, em que se aplica o disposto no parágrafo único do art. 130 desta lei;

.....” (NR)

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado Ênio Verri
Relator