

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 2015

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para prever que a revisão das bases de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e a atualização monetária dos valores que as compõem constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal.

Autor: Deputado JUNIOR MARRECA;

Relator: Deputado PATRUS ANANIAS.

I - RELATÓRIO

Propõe o ilustre Deputado Junior Marreca alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com vistas a estabelecer novos requisitos essenciais de responsabilidade na gestão fiscal, a saber: a revisão periódica (a cada quatro anos) das bases de cálculo do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e do imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI), bem como a atualização monetária anual desses valores.

Na Justificativa, esclarece o autor o intuito de preencher lacuna legislativa que provoca renúncia de receitas municipais importantes, deixando “à mercê da vontade política do gestor” o reajuste das plantas genéricas de valores para apuração das bases de cálculo daqueles tributos.

A matéria, que foi distribuída às Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e a este Colegiado, conforme o art. 54 do Regimento Interno, tramita em regime de prioridade, sujeita à competência do Plenário.

Na CFT, recebeu parecer pela não implicação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação, nos termos de Substitutivo, relator o Deputado Hildo Rocha.

O Substitutivo da CFT:

a) retira do rol de requisitos da responsabilidade na gestão fiscal a correção monetária anual das plantas genéricas de valores;

b) exclui do critério também a revisão de valores da base de cálculo do ITBI; e

c) insere parágrafo único no art. 38 do Código Tributário Nacional (CTN), fixando piso para a base de cálculo do ITBI equivalente ao valor empregado para o lançamento do IPTU.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme o despacho de distribuição da Mesa, cumpre a esta Comissão opinar exclusivamente sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto. Imprescindível, portanto, compreender corretamente a proposta e os efeitos que pretende alcançar.

Trata-se de estabelecer novos requisitos essenciais para atribuir a unidades da Federação o “selo” de responsabilidade na gestão fiscal, ao lado da “*instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação*” (art. 11, *caput*, da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF¹). Conforme o parágrafo único desse artigo da LRF, tal “certificado de qualidade” é condição indispensável para que o ente possa receber transferências voluntárias de outras unidades federadas.

¹ Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Colhem-se também no art. 25 da mesma LRF o conceito de transferências voluntárias (*caput*) e as exigências para sua realização (§ 1º):

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição²;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

Eis que a realização de transferências voluntárias de recursos, além da vedação a que se destinem a pagamento de despesas de pessoal, sujeita-se atualmente às seguintes condições:

a) dotação específica no orçamento da unidade transferidora;

b) adimplência do ente beneficiário de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor e quanto à prestação de contas de transferências anteriores dele recebidos;

c) cumprimento pelo ente beneficiário dos limites constitucionais para a aplicação de recursos em ações de educação e saúde;

d) observância pelo ente beneficiário dos limites de dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inscrições em Restos a Pagar e despesa total com pessoal;

e) previsão orçamentária de contrapartida pelo ente beneficiário; e

² Art. 167. São vedados:

.....

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

f) instituição, previsão e efetiva arrecadação, pelo ente beneficiário, de todos os impostos atribuídos à sua competência pela Constituição.

A esse rol de exigências agora se propõe acrescentar a de que as bases de cálculo do IPTU e do ITBI sejam: (i) revistas pelo menos a cada quatro anos e (ii) sofram atualização monetária anual.

O Substitutivo da CFT, por sua vez, propõe inserir no Código Tributário Nacional um valor mínimo de base de cálculo do ITBI, correspondente ao estipulado para o lançamento do IPTU.

Delimitado, assim, o tema sujeito ao pronunciamento desta Comissão, passa-se à análise.

Sob o aspecto formal, trata-se de matéria sujeita à competência legislativa da União (CF, arts. 24, I, e 146, III), cabendo ao Congresso Nacional sobre ela dispor, com sanção do Presidente da República (CF, art. 48). Legítima também a iniciativa parlamentar (CF, art. 61). No que diz com a técnica legislativa, o Projeto obedece às normas da Lei Complementar nº 95/98, alterada pela Lei Complementar nº 107/01. O Substitutivo da CFT padece de impropriedade técnica de pequena monta, na numeração dos artigos, passível de correção em sede de emenda de redação.

Sob o prisma da constitucionalidade material, deve-se principiar reconhecendo legítima a preocupação do autor com a efetividade da arrecadação de dois dos pilares centrais do edifício financeiro projetado pelo constituinte para o equilíbrio fiscal dos Municípios: IPTU e ITBI.

Como bem se destaca na Justificação, além disso, a planta genérica de valores não apenas permite o gerenciamento da arrecadação, mas é também instrumento essencial para a orientar políticas urbanas, concretizando o princípio da capacidade contributiva na tributação patrimonial, em especial com respeito à progressividade dos tributos, fator que aumenta a importância de sua exatidão ao expor os valores dos bens imobiliários urbanos.

A proposta ora sob análise tem, no entanto, aspectos problemáticos que convém sanear, no âmbito das competências deste Colegiado, quais sejam:

a) a ideia de se impor a indexação automática a índices inflacionários das bases de cálculo dos referidos impostos (projeto principal); e

b) a fixação de piso para a base de cálculo do ITBI, no montante dos valores estimados para o lançamento do IPTU (substitutivo da CFT).

Em ambos os casos, verifica-se incompatibilidade com o princípio da capacidade contributiva, abrigado no art. 145, §1º, da Constituição, que prescreve que “*sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte ...*”

Trata-se, com efeito, de postulado recolhido de um senso comum de justiça, reconhecido também pela ciência econômica e acatado pela maioria das legislações tributárias.

Na esfera dos impostos de que ora se trata, a capacidade contributiva se revela ou na relação de propriedade de bem imóvel em área urbana (IPTU) ou pela realização de operação onerosa de transmissão de bens dessa natureza. A base de cálculo, em ambos os casos, é o “valor venal” do imóvel, de modo que, para cumprir-se adequadamente o preceito constitucional, deve refletir o *valor real* dos imóveis sujeitos a tributação. A imposição de critério automático e arbitrário de atualização, nesse passo, compromete a exatidão dos valores das plantas genéricas.

De fato, como se sabe, os valores de bens imóveis sofrem influência não apenas da desvalorização da moeda, mas também – e principalmente – de fatores que refletem as vicissitudes da vida real, em cada cidade. Oferta e procura, mudanças na destinação dos imóveis, características individuais e estado geral das edificações, qualidade do meio ambiente, vizinhança, equipamentos urbanos disponíveis, tudo isso influencia os valores venais reais, e é por isso mesmo que convém incentivar a revisão periódica das plantas de valores.

No mesmo sentido, a vinculação do valor da base de cálculo do ITBI não permite considerar o estado real do bem transacionado, as condições de pagamento e diversos outros fatores que podem influir na verdade econômica da operação de transferência, em prejuízo do programa constitucional da capacidade contributiva.

Tal fenômeno não escapou à percuciente análise da CFT, que consignou em seu parecer:

Entendemos por não recomendável indexar, de forma obrigatória, o preço dos imóveis à atualização monetária anual. Com efeito, a flutuação dos preços dos imóveis está atrelada a uma complexidade de fatores que deve ser verificada na atualização da PGV, sendo um deles, inclusive, a inflação.

O Poder Executivo já pode, e seguirá podendo, atualizar por decreto os valores da base de cálculo do IPTU, como se depreende, a contrario sensu, da súmula nº 160 do Superior Tribunal de Justiça: “É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária.”

Para o saneamento dos vícios e impropriedades acima apontados, nessa linha de pensamento, propõe-se Subemenda ao Substitutivo da CFT.

Com base no exposto, é o voto pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 173, de 2015, e do Substitutivo da CFT**, nos termos da anexa **Subemenda Substitutiva**.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado PATRUS ANANIAS
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUTIVO PROPOSTO PELA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 2015

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para prever que a revisão periódica das bases de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) constitui requisito essencial de responsabilidade na gestão fiscal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal:

I – a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação; e

II – a revisão da base de cálculo do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) em periodicidade não superior a quatro anos.

.....” (NR)

Art. 2º Os Municípios que estejam há mais de quatro anos, contados da data de publicação desta Lei Complementar, sem revisar a base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), poderão fixar limite percentual máximo para a atualização dos valores, por até quatro exercícios financeiros subsequentes.

Parágrafo único. A fixação de limite máximo de que trata o *caput* não ensejará a aplicação da vedação prevista no parágrafo único do art. 11 da Lei nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado PATRUS ANANIAS
Relator