

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 173, DE 1999

Dispõe sobre o procedimento de reserva de terras para comunidades indígenas que não estejam ocupando as terras que seriam de sua ocupação tradicional, e dá outras providências.

Autor: Deputado Mendes Ribeiro Filho

Relator: Deputado Eliseu Padilha

I - RELATÓRIO

O nobre Deputado Mendes Ribeiro Filho propõe norma visando à criação de reservas de terras para comunidades indígenas em cujo favor não seja possível demarcar terras tradicionalmente ocupadas. De acordo com o ilustre proponente, a nova legislação seria necessária para resgatar e atualizar o instituto das “terras reservadas”, previsto no ordenamento jurídico pátrio desde a “Lei de Terras”, do século XIX, mas pouco utilizado, tendo em vista a carência de legislação regulamentadora e as dificuldades práticas.

O projeto foi distribuído às Comissões de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, a esta e à de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), com tramitação pelo regime do art. 24, II, do Regimento Interno.

A Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias manifestou-se unanimemente pela sua aprovação. Submetida agora ao exame deste colegiado, após o decurso do interstício regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar preliminarmente a compatibilidade e adequação da proposta com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, IX, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que *“estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”*, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que “importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública” estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Neste sentido dispõe também o art. 9º da já mencionada 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”.

No que respeita ao dispositivo do art. 2º, §4º, que em princípio concederia isenção de tributos, uma vez que se trata de benefício já previsto na Constituição, bem como a inexistência de tributo federal incidente sobre tais operações, é de se observar que não traz impacto sobre a receita pública federal.

Quanto ao mérito, sobressai, no que respeita à matéria de competência deste colegiado, como já mencionado, o disposto no § 4º do art. 2º:

Art. 2º As áreas reservadas poderão ser adquiridas através de desapropriação por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

.....
.....

§ 4º São isentas de quaisquer impostos as operações de transferência dos imóveis desapropriados para os fins desta lei.

O dispositivo do §4º simplesmente repete, em termos, o §5º do art. 184 da Constituição. Nada obstante, muito embora trate-se de matéria constitucional – que naturalmente se impõe ao legislador estadual e municipal –, não cabe à lei ordinária federal tratá-la nos mesmos termos, como se propõe, sob pena de se infringir o art. 151, III.

De outra parte, uma vez que a Constituição não prevê impostos federais incidentes sobre as operações de transferência dos imóveis desapropriados, a norma proposta também não teria finalidade, no âmbito da União.

A permanência do dispositivo, contudo, poderia reacender a controvérsia judicial que prosperou em passado recente a respeito da possibilidade de incidência do imposto sobre a renda sobre os eventuais ganhos de capital decorrentes da desapropriação.

Com efeito, o fato gerador do imposto sobre a renda, nos termos da legislação em vigor (art. 153, III, CF, e art. 43, CTN), é a aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica sobre renda – assim entendida como o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos – ou de proventos de qualquer natureza – entendidos como os acréscimos patrimoniais não compreendidos no conceito de renda.

Defendendo a idéia de que indenização é simplesmente a restituição, ao *statu quo ante*, de patrimônio eventualmente atingido por um dano, houve quem argumentasse que não haveria, nesse caso, acréscimo patrimonial e, portanto, não se poderia falar em renda ou provento tributável.

Nada obstante, contra esse ponto de vista, venceu o entendimento de que o que se tributa, quando o imposto sobre a renda incide, nos casos de alienação por desapropriação, é o ganho de capital eventualmente havido durante o tempo em que o bem desapropriado permaneceu sob a propriedade do expropriado, ou seja: a diferença entre o preço de aquisição e o de alienação, quando positiva.

Com efeito, o acréscimo patrimonial se dá à medida que os bens ou direitos se valorizassem, ao longo do tempo. Apenas, por questões de conveniência administrativa, a legislação prevê o diferimento da apuração desse acréscimo para o momento da alienação.

Sendo a indenização justa, naturalmente há de devolver o patrimônio do expropriado ao seu valor anterior, que é o do momento da expropriação. Porém, esse valor pode ser resultado de valorização da propriedade durante o tempo em que o bem permaneceu sob a esfera jurídica do expropriado, havendo, portanto, ganho de capital.

Esse raciocínio, mais razoável do ponto de vista técnico, permite concluir que o que se estará tributando, no caso, não será a disponibilidade econômica ou jurídica sobre o valor da indenização por desapropriação em si, mas sobre esse ganho de capital, o qual, aí sim, insere-se nos limites do conceito de acréscimo patrimonial e, portanto, constitui, em princípio, fato gerador do imposto.

Esse o entendimento que subjaz a norma complementar competente (IN-SRF nº 31/1996), a qual dispõe nos seguintes termos:

Art. 1º Os ganhos de capital percebidos por pessoas físicas a partir de 1º de janeiro de 1996 serão tributados pelo imposto de renda na forma desta Instrução Normativa.

Art. 2º Para efeitos tributários, considera-se ganho de capital a diferença positiva entre o valor de alienação de bens ou direitos e o respectivo custo de aquisição. Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo as operações realizadas em bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas e as decorrentes da alienação de ouro, ativo financeiro, fora de bolsa, com a interveniência de instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, que são tributadas como ganhos líquidos - renda variável.

Art. 3º Na apuração do ganho de capital serão consideradas as operações que importem alienação, a qualquer título, de bens ou direitos ou cessão ou promessa de cessão de direitos à sua aquisição, tais como as realizadas por compra e venda, permuta, adjudicação, desapropriação, dação em pagamento, doação, procuração em causa própria, promessa de compra e venda, cessão de direitos ou promessa de cessão de direitos e contratos afins.

.....

.....

Art. 6º Não são tributados os ganhos de capital decorrentes de:

.....
.....
IV - indenização da terra nua por desapropriação para fins de reforma agrária, conforme o disposto no § 5º do art. 184 da Constituição Federal;

Nessa ordem de idéias, tendo em vista a impropriedade do dispositivo constante do art. 2º, §4º, quanto ao que se refere aos impostos da esfera de estados e municípios, bem como a sua ausência de finalidade e a sua inconveniência, no que respeita à esfera federal, propõe-se a sua retirada do texto da proposta, por meio da emenda supressiva anexa.

Isso posto, voto pelo não cabimento de pronunciamento desta Comissão quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 173, de 1999, por não produzir aumento ou diminuição de receita ou despesa pública federal, e, no mérito, pela sua aprovação, com a emenda anexa.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado ELISEU PADILHA
Relator

PROJETO DE LEI Nº 173, DE 1999

Dispõe sobre o procedimento de reserva de terras para comunidades indígenas que não estejam ocupando as terras que seriam de sua ocupação tradicional, e dá outras providências.

EMENDA SUPRESSIVA

Suprima-se o parágrafo 4º do artigo 2º do Projeto.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado ELISEU PADILHA
Relator