

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 68, DE 2011

Apensado: PLP nº 348/2017

Altera o art. 165 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

Autor: Deputado JEFFERSON CAMPOS

Relator: Deputado RUBENS BUENO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 68, de 2011, de autoria do Deputado Jefferson Campos, prevê a restituição do Imposto sobre a propriedade de Veículos Automotores – IPVA e do Imposto sobre a Propriedade Territorial urbana – IPTU nas hipóteses de caso fortuito e força maior, além de prever a restituição do IPVA no caso de furto ou roubo de automóvel.

O digníssimo autor justifica argumentando que se trata de medida da mais alta justiça e necessidade, pois, *“além de terem de passar pelo sofrimento de verem suas casas destruídas ou seus carros furtados ou roubados, os quais, muitas das vezes, só foram adquiridos depois de uma vida inteira de trabalho e sacrifícios, os brasileiros ainda tenham de pagar os mencionados tributos”*.

Em apenso, encontra-se o PLP nº 348, de 2017, o qual isenta do IPTU os imóveis atingidos por enchente, alagamento, transbordamento ou por qualquer evento natural urbano do gênero.

Submetida à apreciação pelas Comissões em regime de tramitação com prioridade, a proposição foi distribuída pela Mesa desta Casa para análise de mérito e de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), e a esta Comissão

de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para análise da constitucionalidade e da juridicidade da matéria.

Na CFT, a matéria recebeu parecer final pela “*não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2011, e do Projeto de Lei Complementar nº 348, de 2017, e, no mérito, pela aprovação das duas proposições na forma do Substitutivo em anexo*”.

O PL vem a esta CCJC, nos termos regimentais, para exame dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à CCJC analisar a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa do PLP nº 68, de 2011, do PLP nº 348, de 2017, e do Substitutivo aprovado na CFT, a teor do disposto no art. 32, inciso IV, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

As proposições atendem às normas constitucionais relativas à competência legislativa da União – art. 22, inciso VII –, à atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República – art. 48, caput – e à legitimidade da iniciativa parlamentar – art. 61, caput.

Quanto à questão de a União, por meio de lei complementar, determinar a restituição do IPVA e do IPTU pagos caso ocorra um sinistro capaz de deteriorar o bem em particular, algumas considerações devem ser feitas. O IPVA é, como se sabe, de competência dos Estados¹ e o IPTU é competência dos Municípios². Assim, a rigor, poder-se-ia entabular que, em

¹¹ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre

.....
III - propriedade de veículos automotores.

² Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

face do inciso III do art. 151 da Constituição Federal³, a União estaria ferindo a autonomia dos demais Entes ao impor a restituição dos tributos na ocorrência de um evento fortuito. Contudo, essa não é a melhor exegese para o caso.

Sabe-se que o comando constitucional que determina a necessidade de quórum qualificado para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária foi a maneira utilizada pelo constituinte para disciplinar a definição e o exercício da competência tributária pelos entes públicos no sentido de assegurar o contribuinte dos limites estatais no que tange à incidência dos tributos. Como bem restou fixado na jurisprudência do STF:

A observância de normas gerais em matéria tributária é imperativo de segurança jurídica, na medida em que é necessário assegurar tratamento centralizado a alguns temas para que seja possível estabilizar legitimamente expectativas. Neste contexto, "gerais" não significa "genéricas", mas sim "aptas a vincular todos os entes federados e os administrados".

[RE 433.352 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 20-4-2010, 2^a T, DJE de 28-5-2010.]

Nesse sentido, uma lei complementar que defina o dever para os entes públicos de restituição do tributo devido no caso de não ocorrência do fato gerador em nada desborda do que já está no Código Tributário Nacional (CTN), senão vejamos:

Art. 165. O sujeito passivo tem direito, independentemente de prévio protesto, à restituição total ou parcial do tributo, seja qual for a modalidade do seu pagamento, ressalvado o disposto no § 4º do artigo 162, nos seguintes casos:

I - cobrança ou pagamento espontâneo de tributo indevido ou maior que o devido em face da legislação tributária aplicável, ou da natureza ou circunstâncias materiais do fato gerador efetivamente ocorrido;

O próprio CTN entabula que circunstâncias materiais do fato gerador, se efetivamente ocorrido, poderão ensejar à restituição do tributo indevidamente pago. Ora, o caso fortuito ou a força maior são circunstâncias materiais que circundam o fato gerador destes tributos (propriedade dos bens). Explicitemos melhor esse ponto.

³ Art. 151. É vedado à União: (...) III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

O fato gerador do IPVA é a propriedade de veículo automotor e a do IPTU a do imóvel. A propriedade é um fato gerador peculiar, pois ocorre o tempo todo. A rigor, se poderia emitir uma guia de pagamento desses tributos a cada minuto, mesmo a cada segundo, se fosse possível essa realidade. Como os entes públicos não têm como arrecadar esses impostos a todo o momento em que o fato gerador ocorre, eles modificam a natureza desse fato gerador e criam uma ficção jurídica, um fato gerador único para todo o ano. Bem assim, a incidência que seria constante passa a ser presumida na lei para o primeiro dia do exercício-fiscal (dessa forma dispõem as legislações estaduais e municipais).

Ocorre no dia primeiro de janeiro o fato gerador correspondente à propriedade em todo o ano. Portanto, se antecipa o tributo com relação a um fato gerador que segue ocorrendo durante todo o exercício fiscal. Bom, mas e se essa propriedade tem suas circunstâncias materiais modificadas em face de caso fortuito e força maior?

Pelo que está disposto no CTN, os entes públicos já são obrigados a devolver o tributo pago, caso não exista mais a propriedade nos termos em que foi cobrado o imposto, contudo não é a praxe. Parece ser necessário um comando mais explícito na lei complementar para que se possa tornar essa devolução obrigatória. Essa é a ideia por trás do substitutivo apresentado.

Como reforço a argumentação entabulada, coloca-se aqui excerto do acórdão exarado no RE 593849/MG que bem retrata o que aqui está sendo discutido:

Na qualidade de chave analítica para uma leitura prudential do § 7º do art. 150 da Constituição Federal, torna-se imperativo recorrer à inafastável tensão entre a justiça fiscal (enriquecimento ilícito) e a segurança jurídica (dimensão material do fato gerador).

Em relação à vedação ao enriquecimento ilícito, seja do Estado, seja do contribuinte, a relação jurídico-tributária deve estar constantemente aberta ao factual, porquanto o modo de raciocinar “tipificante” não de ver intransponível ao pensamento problemático, o qual por muitas vezes se queda mais próximo da justiça fiscal.

Isso porque, segundo Thomas Nagel e Liam Murphy, a moralidade política se manifesta no sistema tributário pelo ideal de justiça, uma vez que o sistema em si deve ser não só eficiente do ponto de vista econômico, mas também se guiar por um valor social, a justiça. Ao fim e a cabo, de acordo com esses juristas norte-americanos, tem-se que ‘a questão da legitimidade política {da matriz tributária} resume-se ao seguinte: dentro de qual estrutura todos nós consideramos moralmente aceitável viver? É a essa questão que se devem aplicar os valores como os da liberdade responsabilidade, igualdade, eficiência e bem-estar’. (O Mito da Propriedade: os impostos e a justiça. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 57)

*Nesse panorama, deve-se interpretar o dispositivo constitucional em comento cioso do significado jurídico-político do Estatuto Constitucional dos Contribuintes, como erigido na Seção “Das Limitações do Poder de Tributar”. Noutras palavras, na qualidade de invenção humana voltada a discriminar o público do privado e redistribuir renda e patrimônio, a tributação **não pode transformar uma ficção jurídica em uma presunção juris et de jure**, tal como ocorreria se o fato gerador presumido tivesse caráter definitivo, logo alheio à narrativa extraída da realidade do processo econômico.*

Não se pode querer transformar uma ficção jurídica, a propriedade do imóvel ou do automóvel em primeiro de janeiro substituindo a propriedade constante durante todo o ano, em uma presunção absoluta.

Resta uma última colocação a ser feita no âmbito deste parecer. Inobstante se concordar com as razões que deram ensejo à mudança legislativa, de forçar os entes tributários a devolverem para os contribuintes o que lhes é de direito, convém fazer um pequeno ajuste no substitutivo. É que a proposta veio sem considerar a possibilidade de o fato gerador, em alguma parte, já haver ocorrido.

Vejamos que, se o automóvel sofrer um acidente considerável e tiver perda de cinquenta por cento do seu valor, mas ainda servir como veículo automotor, o IPVA será devido nesta medida, quer dizer proporcionalmente a essa importância. Por outro lado, se esse mesmo acidente der razão a perda total do veículo, no entanto ocorrer no dia 30 de dezembro,

tem-se que o fato gerador da propriedade terá ocorrido por quase todo o ano e, assim, não seria justa a sua restituição total.

Aliás, mais do que um injusto, seria um benefício tributário dado pela União em detrimento da competência tributária dos Estados, Municípios e Distrito Federal, o que fere a autonomia desses entes. Tanto o princípio federativo como a norma prescrita no inciso III do art. 151 da CF restam combalidos com a restituição desproporcional desses impostos.

Pelas razões expostas, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 68/2011, do PLP nº 348, de 2017, apensado, e do Substitutivo aprovado na CFT, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de outubro de 2019.

Deputado RUBENS BUENO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 68, DE 2011

Apensados:

Altera o art. 165 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera o Código Tributário Nacional, que passa a prever a restituição do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU nas hipóteses de caso fortuito e força maior, bem como, relativamente ao primeiro dos tributos antes mencionados, na ocorrência de privação da propriedade por furto ou roubo.

Art. 2º O art. 165 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 165.

.....
III - reforma, anulação, revogação ou rescisão de decisão condenatória;

IV – perda total ou parcial da propriedade em razão de caso fortuito ou força maior, a exemplo de enchente, alagamento ou transbordamento, na hipótese dos impostos de que tratam os arts. 155, III, e 156, I, da Constituição Federal; e,

V – privação da propriedade por furto ou roubo de veículos automotores, na hipótese do imposto de que trata o art. 155, III, da Constituição Federal.

Parágrafo único. Na hipótese dos incisos IV e V, a restituição será proporcional à perda ocorrida e ao período em que o fato gerador não se concretizou.” (NR)

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

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2019.

Deputado RUBENS BUENO
Relator

2019-15709