

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 407, DE 2017

Apensados: PLP nº 6/2023 e PLP nº 86/2023

Altera os artigos 35 e 36 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para definir como o marco da transmissão dos bens imóveis o registro no cartório imobiliário e para eximir do pagamento do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) a pessoa física compradora de imóvel novo.

Autor: Deputado AUREO

Relator: Deputado MARCOS TAVARES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 407, de 2017, de autoria do nobre Deputado Aureo Ribeiro, propõe a alteração dos artigos 35 e 36 do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.174, de 25 de outubro de 1966), para definir o registro no cartório imobiliário como o marco da transmissão dos imóveis e da incidência do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI. Ademais, sugere que seja excluída da incidência do referido imposto a transmissão de imóveis novos a pessoas físicas.

Encontram-se apensadas duas outras proposições:

O Projeto de Lei Complementar nº 6, de 2023, de autoria do Deputado Fernando Marangoni, também busca modificar o CTN, com o fim de excluir da incidência do ITBI a transmissão imobiliária resultante de partilha de bens no divórcio ou separação, quando esta se der de forma gratuita e igualitária.

Por fim, o Projeto de Lei Complementar nº 86, de 2023, de autoria do Deputado José Medeiros, se alinha à proposição principal, ao definir



o registro no cartório imobiliário como o momento de ocorrência do fato gerador do ITBI.

A matéria foi distribuída às Comissões de Finanças e Tributação - CFT (mérito e art. 54, RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJ (art. 54, RICD), está sujeita à apreciação do Plenário (art. 24, II, RICD) e tramita em regime de prioridade (art. 151, II, RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.I Compatibilidade e adequação financeira e orçamentária

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que *"estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira"*.

O art. 1º, §1º, da Norma Interna define como compatível *"a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor"* e como adequada *"a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual"*.

Nesse sentido, ressalte-se que a Emenda Constitucional nº 95/2016 fez inserir o art. 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ACDT) determinando que a *"proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro"* (Grifou-se).



Na mesma direção é a dicção do art. 16, caput, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), *in verbis*:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

*I **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;”*(Grifou-se)

Importa ainda transcrever a regra trazida pela Súmula CFT nº 01/08, *in verbis*:

*“É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - **deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.**”* (Grifou-se)

Ressalte-se ainda a Norma Interna da CFT Nº 1/2015, que altera a Norma Interna da CFT, no que tange a proposições com impacto nos estados e municípios, que estabelece *in verbis*:

“Art. 10-A. A Secretaria da Comissão informará no processado e na pauta de reuniões deliberativas se constam da instrução do processado de cada proposição as seguintes informações relativas à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira:

*I - **estimativa do impacto orçamentário e financeiro sobre o orçamento da União, dos Estados e Municípios, quando houver.**”* (Grifou-se)

Como já relatado, o projeto de lei principal, de autoria do Deputado Aureo Ribeiro, tem por fim alterar os artigos 35 e 36 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para definir como o marco da transmissão dos bens imóveis o registro no cartório imobiliário e para eximir do pagamento do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) a pessoa física compradora de imóvel novo.



Justifica o autor que a definição do momento de ocorrência do fato gerador do ITBI já está pacificada nas Cortes Superiores. Nesse sentido, cita que o Superior Tribunal de Justiça orienta sua jurisprudência no sentido de que *"não incide o ITBI sobre o registro imobiliário de escritura de resilição de promessa de compra e venda, contrato preliminar que poderá ou não se concretizar em contrato definitivo"*.

Além disso, visa o autor eximir do pagamento de ITBI a pessoa física compradora de imóvel novo. Afirma, pois, não fazer sentido cobrar imposto pela transmissão do imóvel novo, pois não foi usado e, no caso da compra do imóvel "na planta", foi construído com recursos do próprio comprador.

Em relação ao PLP nº 6, de 2023, que altera o CTN para prever a não incidência do ITBI na partilha de bens no divórcio ou separação, quando gratuita e igualitária, o autor demonstra se tratar de alinhamento do arcabouço normativo conforme a jurisprudência já dominante e aplicável.

Por fim, quanto ao PLP nº 86, de 2023, cabe a mesma avaliação já realizada sobre a alteração do art. 35 do CTN sugerida pelo PLP nº 407, de 2017, que busca definir o momento da ocorrência do fato gerador do ITBI.

Constata-se, desse modo, que o conteúdo dos PLPs nºs 407, de 2017, e 6 e 86, de 2023, não contemplam qualquer dispositivo que implique aumento de despesas e/ou a redução de receitas públicas da União, havendo impacto nos demais entes federados, no que tange ao afastamento da incidência do ITBI sobre a aquisição de imóveis novos por pessoas físicas.

II.II Mérito

Em relação ao mérito das propostas sob análise, entendemos que as três proposições são merecedoras de acolhimento por esta Casa Legislativa, uma vez que se dedicam ao fortalecimento da segurança jurídica, ao positivarem posicionamentos jurisprudenciais consolidados, bem como à desoneração de pontuais operações imobiliárias.



Em primeiro lugar, é relevante a sugestão de acréscimo de dispositivo ao art. 35 do CTN, objeto tanto do PLP nº 407, de 2017, como do PLP 86, de 2023, com o fito de aclarar o momento em que é devido o ITBI na hipótese de transmissão de bens imóveis e de direitos reais.

Sobre a questão, convém registrar que o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.294.969 (Tema 1.124 da repercussão geral), fixou a seguinte tese:

“O fato gerador do imposto sobre transmissão inter vivos de bens imóveis (ITBI) somente ocorre com a efetiva transferência da propriedade imobiliária, que se dá mediante o registro.”

Cabe ressaltar, contudo, que ao analisar embargos de declaração opostos pelo Município de São Paulo, o Supremo Tribunal reconheceu que o objeto da discussão no processo não versava sobre a referida tese. Com efeito, apesar de representar uma posição jurisprudencial consolidada, esse entendimento refere-se apenas a parte do comando constitucional autorizador da instituição do ITBI.

Nesse sentido, o inciso II do artigo 156 da Carta Constitucional estabelece a competência tributária para a cobrança do imposto sobre duas hipóteses de incidência distintas: (i) transmissão onerosa inter vivos de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis; e (ii) cessão de direitos a sua aquisição.

Desse modo, a tese então fixada pela Corte se aplicaria à primeira das situações, em que o debate se concentra em torno de qual o momento ocorre a mencionada transmissão. Com o acolhimento dos embargos de declaração, aguarda-se nova manifestação do Tribunal Supremo, dessa vez focalizada na segunda hipótese de incidência do ITBI: a cessão de direitos à aquisição de bens imóveis.

Assim, sugerimos pontual ajuste às redações propostas pelos PLPs nºs 407, de 2017, e 86, de 2023, para especificar que a definição do registro cartorário como marco temporal para a cobrança do ITBI se refere à hipótese de transmissão de bens imóveis e direitos relacionados.

No que tange à segunda sugestão do PLP nº 407, de 2017, que exclui do campo de incidência do imposto a aquisição de imóvel novo por



pessoa física, somos de igual modo favoráveis. Alinhamo-nos à compreensão do proponente no sentido de que o intuito constitucional ao instituir a competência tributária sobre a transmissão de imóveis foi a de tributar o signo presuntivo de riqueza que surge a partir das subseqüentes circulações da titularidade do bem. Desse modo, soa inadequado que o imóvel novo e recém construído seja agravado por tal cobrança, especialmente na hipótese de o adquirente ser pessoa física.

Ademais, para a análise da proposta não se pode ter distante a realidade socioeconômica e habitacional do País. Conforme recente levantamento divulgado pela Fundação João Pinheiro, realizado a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Pnad Contínua, o déficit habitacional segue crescendo anualmente. Com base nos dados do ano de 2022, aponta-se que o referido déficit alcançou a histórica marca de 6,2 milhões de domicílios, entre habitações precárias, coabitações e situações de ônus excessivo com aluguel urbano.¹

Nessa esteira, somos favoráveis à exclusão da transmissão do imóvel residencial novo para pessoas físicas do campo de incidência do ITBI, pelo que realizamos alguns ajustes de redação para facilitar a interpretação da norma.

Por fim, entendemos que também vem em bom tempo a alteração normativa cogitada pelo PLP nº 6, de 2023, que positiva no CTN a não incidência do ITBI sobre a partilha de bens no divórcio ou separação, quando realizada de forma gratuita e igualitária. Trata-se de entendimento jurídico patentemente consolidado pelos tribunais pátrios, motivo pelo qual sua inclusão apenas reforça a segurança jurídica em torno da questão.

Nada obstante, entendemos ser possível evoluir na sugestão apresentada, para também aclarar acerca da não incidência do ITBI sobre a sobrepartilha gratuita, isto é, acima da respectiva meação (divórcio) ou quinhão (herança). Isso porque, por representar transferência patrimonial não onerosa, a espécie tributária que deve incidir é o Imposto sobre Transmissões Causa Mortis e Doação – ITCD, e não o ITBI.

¹ Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>.



Apesar de manifestações dos tribunais que corroboram essa compreensão, verificam-se tentativas de municípios em manter sob sua quadra fiscal esse tipo de operação. Exemplo disso é o que estabelece a Lei nº 11.154, de 1991, do Município de São Paulo, que instituiu o ITBI:

Art. 2º - Estão compreendidos na incidência do imposto:

(...) VI - o valor dos imóveis que, na divisão de patrimônio comum ou na partilha, forem atribuídos a um dos cônjuges separados ou divorciados, ao cônjuge supérstite ou a qualquer herdeiro, acima da respectiva meação ou quinhão, considerando, em conjunto, apenas os bens imóveis constantes do patrimônio comum ou monte-mor. (...)”

Diante disso, também somos favoráveis ao PLP nº 6, de 2023, inclusive ampliando-o para que seja tratada a questão da partilha não onerosa superior à meação e ao quinhão.

II.III Conclusão

Ante o exposto, **voto pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 407, de 2017, principal, e PLPs nºs 6 e 86, de 2023, apensados.**

Quanto ao mérito, **voto pela aprovação dos Projetos de Lei Complementar nºs 407, de 2017, e 6 e 86, de 2023, na forma do Substitutivo em anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado MARCOS TAVARES
Relator

2024-3973



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 407,
DE 2017**

Apensados: PLP nº 6/2023 e PLP nº 86/2023

Altera os artigos 35 e 36 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para definir como marco da transmissão de bens imóveis o registro perante o ofício competente, e excluir da incidência do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI o imóvel residencial novo adquirido por pessoa física e a transferência patrimonial gratuita na partilha e na meação.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, – Código Tributário Nacional, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 35.
.....

§ 1º

§ 2º Para fins da incidência do imposto, a transmissão onerosa “inter vivos” de bens imóveis e de direitos reais a eles relacionados ocorre com o registro perante o ofício competente.” (NR)

“Art. 36.
.....

III - quando se tratar da primeira transmissão onerosa de imóvel residencial que nunca tenha sido habitado ou alienado, desde que adquirido por pessoa física com o objetivo de incorporá-lo ao seu patrimônio pessoal; e



IV - quando a causa da transmissão for a divisão do patrimônio comum ou a partilha de bens, ainda que seja atribuído a um dos cônjuges separados ou divorciados, ao cônjuge supérstite ou a qualquer herdeiro patrimônio superior à respectiva meação ou quinhão, se de forma gratuita.

§ 1º

§ 2º O disposto no inciso IV do caput deste artigo não impede a cobrança do imposto incidente sobre transmissões “causa mortis” e doações de quaisquer bens ou direitos, em relação ao montante que exceder a meação ou o quinhão devido.” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado MARCOS TAVARES
Relator

2024-3973

