

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.794, DE 2004

Dispõe sobre a doação de imóveis, bens e serviços passíveis de utilização em programas habitacionais como forma de extinção de créditos tributários, destinando os recursos para o programa “Casa Digna para Todos”.

Autora: Deputada LAURA CARNEIRO
Relatora: Deputada EDNA MACEDO

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta da ilustre Deputada Laura Carneiro com a finalidade de regular o recebimento de imóveis a título de doação em pagamento de obrigações tributárias, nos termos do art. 156, XI, do Código Tributário Nacional, com a sua destinação posterior a programas habitacionais voltados para a população de baixa renda.

Em sua justificativa, a nobre autora esclarece que o seu principal objetivo é “possibilitar uma mobilização de toda a sociedade brasileira”, a fim de “proporcionar, a cada um dos cidadãos de nosso país, uma moradia digna e saudável”.

A proposta, sujeita à apreciação conclusiva prevista no art. 24, II, do Regimento Interno, foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Urbano (CDU), de Finanças e Tributação (CFT) e a esta, para exame de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos do art. 54 do Regimento Interno.



67AE4E2410

A Comissão de Desenvolvimento Urbano opinou pela aprovação da matéria, oferecendo Substitutivo com o fim de corrigir impropriedades do texto original. De acordo com o Substitutivo, a União poderá receber, em dação em pagamento de tributos, bens imóveis passíveis de utilização em programas habitacionais. Esses imóveis serão incorporados ao seu patrimônio – com a consequente extinção da obrigação tributária –, e poderão ser destinados diretamente a empreendimentos vinculados a programas habitacionais, alienados para a obtenção de recursos financeiros com que se custearem tais programas ou transferidos para Estados e Municípios, como participação em iniciativas da espécie.

O parecer da Comissão de Finanças e Tributação foi pela não implicação da matéria com aumento da despesa ou diminuição da receita e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do Substitutivo da CDU. Foi apresentado voto em separado naquele Colegiado, de autoria do ilustre Deputado Nazareno Fonteles, opinando pela rejeição da matéria, em síntese, com base nos seguintes argumentos:

a) existência de restrições operacionais significativas, seja para avaliar adequadamente os imóveis, seja para aliená-los posteriormente, incluindo-se aí também os custos operacionais para a administração, controle, manutenção e conservação desses bens;

b) dificuldades para identificar e combater possíveis fraudes;

c) possibilidade de concorrência da iniciativa com outros programas sociais importantes da União, especialmente os eventualmente instituídos no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, criado pela Lei nº 11.124, de 2005, exatamente para o mesmo fim da proposição sob exame.

Decorrido o interstício regimental nesta Comissão, não foram apresentadas emendas à proposta.

É o relatório.



67AE4E2410

II - VOTO DA RELATORA

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a esta Comissão pronunciar-se estritamente sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposta.

Os requisitos constitucionais formais estão atendidos, eis que se trata de matéria cuja competência legislativa é concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (CF, arts. 24, I), cabendo ao Congresso Nacional sobre ela dispor, com sanção do Presidente da República (CF, art. 48). A iniciativa parlamentar é legítima (CF, art. 61), uma vez que não está a matéria entre aquelas cuja competência é reservada a outro poder.

Antes de adentrar o exame da constitucionalidade sob o aspecto material, cumpre destacar a relevância do tema déficit habitacional, só comparável às dificuldades com que se defronta quem se proponha enfrentá-lo de maneira economicamente exequível, politicamente aceitável e tecnicamente correta.

Nessa matéria, com efeito, não se obtém consenso sequer quanto à exatidão dos dados estatísticos, muito menos com respeito às providências necessárias para sua solução. Mesmo as estimativas mais otimistas apontam uma deficiência superior a três milhões e meio de novas unidades residenciais.

Os efeitos deletérios do fenômeno sobre a sociedade são graves e evidentes, justificando os esforço de todos para encontrar uma resposta. Nesse sentido, a proposta ora sob exame merece os maiores encômios: ainda que não represente uma solução técnica e juridicamente exequível – como, infelizmente, se há de demonstrar adiante – ao menos por introduzir o tema em nossa pauta de debates já estaria justificada.



67AE4E2410

Passando ao exame da matéria, observa-se que o Projeto ora sob análise trabalha com duas diretrizes principais de ação governamental, que tenta relacionar e vincular estritamente:

a) a autorização à União para o recebimento de imóveis em dação em pagamento de débitos tributários e regulamentação dos procedimentos atinentes (arts. 2º, 3º, 6º, 7º e 8º); e

b) a autorização para que a União destine esses imóveis a programas habitacionais para a população de baixa renda (arts. 4º, 5º, 9º e 10).

O art. 5º do Substitutivo vincula essas duas diretrizes, ao prescrever que “os imóveis recebidos ou os recursos obtidos com a sua alienação só poderão ser utilizados em programas que atendam a famílias com renda mensal de até três salários mínimos”. Essa disposição viola, no entanto, o art. 167, IV, da Constituição, que veda a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas apenas aquelas estipuladas pelo próprio texto constitucional, como nos arts. 158, 159, 198, §2º, e 212 entre outros.

Sem esse dispositivo, de outra parte, parece-me que não há sentido em tratar dois temas tão dispareys por meio do mesmo diploma legal. São matérias sem qualquer correlação técnica, lógica ou jurídica, com efeito: em um caso, trata-se de regulamentar disposição do CTN relativa a um meio de extinção de créditos tributários; em outro, enumeram-se normas de cunho meramente autorizativo, de caráter muito mais indicativo do que impositivo.

Igualmente incompatível com o texto da Lei Maior é o §2º do art. 8º do Projeto. O art. 8º, § 1º, com efeito, autoriza a emissão de títulos do Tesouro Nacional, nos casos de imóveis em valor superior ao da dívida a ser extinta em que, ainda assim, persista o interesse público na operação. O §2º, de sua vez, facilita a utilização de tais títulos para o pagamento de obrigações tributárias da União, inclusive perante o INSS. Essa faculdade viola o que prescreve o art. 167, XI, da Constituição, que veda a utilização de recursos provenientes das contribuições sociais destinadas à Previdência Social para o pagamento de despesas distintas dos benefícios do seu Regime Geral.



O art. 10 do Substitutivo, por fim, cujo objetivo parece ser evitar a colisão verificada na proposta original com o texto da Constituição, com respeito às vinculações constitucionais de receitas da União, restringiu-se a ressalvar o art. 159, que trata apenas dos Fundos de Participação de Estados e Municípios, motivo por que a proposta continua incompatível com diversos outros dispositivos do texto Fundamental, como por exemplo os dos arts. 198, §2º, e 212.

Além desses óbices de natureza constitucional, já por si bastantes para recomendar a rejeição da proposta, também o tratamento dado à matéria está a merecer alguma reflexão:

O art. 2º do Substitutivo ampara-se expressamente no art. 156, XI, do CTN. Traz, no entanto, limitação material ali não abrigada: a necessidade de que os imóveis a serem aceitos em dação em pagamento sejam “*passíveis de serem utilizados em programas habitacionais*”. Essa cláusula, evidentemente relacionada com a intenção de vincular a receita decorrente dessas operações aos programas habitacionais para a população de baixa renda, além do vício de constitucionalidade já acima salientado constitui também limitação importante da faculdade instituída no CTN, restringindo-a sem razão jurídica ou técnica.

O art. 4º, em orientação legislativa que também não parece conforme à melhor técnica, destina-se a duas finalidades bem específicas: (a) fixar critérios para a aceitação dos imóveis oferecidos em dação em pagamento e (b) autorizar a destinação de imóveis da União a programas habitacionais, seja diretamente, seja por meio de sua alienação, para levantar recursos com que financiar essas atividades. A essas duas hipóteses o art. 9º acrescenta também a de que os *imóveis recebidos em dação em pagamento* sejam transferidos pela União a Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, no âmbito de programas habitacionais destinados a famílias com renda de até três salários mínimos.

A redação dos dispositivos relacionados com a utilização de imóveis em programas habitacionais apresenta inconvenientes, entre os quais se podem destacar, em primeiro lugar, o fato de que se limita a autorizar, de maneira



genérica e abstrata, a alienação de bens integrantes do patrimônio público da União, para essa finalidade – configuração de legitimidade discutível, em face dos princípios que regem a administração pública; e em segundo lugar, o aspecto de que restringe o emprego de imóveis recebidos em dação em pagamento de tributos a programas habitacionais.

Finalmente, no que respeita à técnica legislativa, o Substitutivo obedece às normas da Lei Complementar nº 95/98, alterada pela Lei Complementar nº 107/01.

O projeto original, de sua parte, padece dos mesmos vícios apontados com respeito ao Substitutivo, além daqueles que já havia identificado e corrigido a CDU, de maneira que não lhe assiste melhor sorte, no que respeita aos exames de constitucionalidade e juridicidade.

Isso posto, a despeito da importância do tema e da necessidade de se dar um tratamento adequado e prioritário à questão habitacional, no País, tendo em vista os supraexpostos vícios da proposta de que ora se trata, **voto pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Substitutivo oferecido pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e do Projeto de Lei nº 3.794, de 2004.**

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2005.

Deputada EDNA MACEDO
Relatora

