

PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO nº 056/2023

Assunto: Projeto de Lei do Poder Executivo nº 17/2023 – Autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder isenção do imposto de transmissão de bens imóveis (ITBI) relativa à construção de unidades de habitação vinculadas a programas habitacionais de interesse social.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei do Poder Executivo nº 17/2023 que propõe a autorização para que Colombo conceda isenção do imposto de transmissão de bens imóveis - ITBI em três situações ligadas a programas habitacionais de interesse social.

O Projeto possui seis artigos.

O primeiro possibilita a exclusão do crédito tributário nos contratos intermediados pela COHAPAR/PR. O segundo autoriza a isenção no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. O terceiro consente com o benefício tributário nos casos descritos no Programa Moradia Legal. O quarto prevê que o uso indevido dos benefícios fiscais gerará a imposição de multas. O quinto autoriza o Chefe do Poder Executivo a regulamentar a lei. E, por fim, o sexto impõe a vigência imediata da norma.

A justificativa foi apresentada, mencionando o autor, em resumo, que a isenção do ITBI para esses três casos trará maior acesso ao direito à moradia e facilitará a regularização fundiária no Município de Colombo.

Em anexo consta o Ofício nº 08/23, enviado pelo Presidente da Comissão de Constituição e Justiça à Secretária Municipal da Fazenda, em que solicita à Pasta informações sobre o impacto financeiro do PL e recomenda a apresentação de emenda que determine o teto da renda das famílias beneficiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Na sequência, encontra-se a resposta da Secretaria à CCJ, por meio do Ofício 191/2023 – SEFAZ, a qual reconhece a expressividade dos valores que são arrecadados a título de ITBI e sugere que se retire do Projeto a hipótese de isenção que trata do Minha Casa Minha Vida por necessitar de estudos mais aprofundados por parte da Prefeitura.

O Projeto foi protocolado em 09/08/2023 e divulgado na Sessão Ordinária em 15/08/2023.

Em 18/10/2023, os autos foram encaminhados a este Departamento Jurídico para a elaboração do parecer.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Busca-se a análise técnica de Projeto de Lei de autoria do Prefeito de Colombo, que objetiva a autorização legal para a concessão de isenção do Imposto de Transmissão de

Bens Imóveis (ITBI) para situações específicas que envolvem programas habitacionais de interesse social.

Ressalta-se que a presente análise terá como base o PL original, que prevê três casos de isenção, em que pese o pedido da Secretaria da Fazenda de excluir o Programa Minha Casa Minha Vida do projeto, o que poderá ser feito posteriormente por meio de emenda.

Pois bem.

A instituição do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e Direitos a Eles Relativos foi atribuída aos municípios pelo art. 156, II da Constituição Federal. E, como base nessa competência, foi editada a Lei Municipal nº 326/1888, a fim de regulamentar os elementos necessários à criação e cobrança deste imposto municipal.

E, em decorrência da repartição de competências tributárias feita pela Constituição Federal, é possível que os entes federativos adotem medidas discricionárias de desoneração fiscal a fim de promoverem justiça social por meio de mecanismos como a isenção.

Como se sabe, a Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 26/2000, incluiu o direito à moradia no rol dos direitos sociais, de modo que o Poder Público deve atuar visando assegurá-lo, especialmente com a finalidade de erradicar a pobreza e a marginalização.

São esses dois dispositivos constitucionais que norteiam e legitimam o projeto em tela: o direito fundamental à moradia digna e a utilização de mecanismos fiscais que mirem a justiça social.

Assim, são três situações distintas que estão contempladas na lei isentiva: 1) os imóveis advindos do parcelamento de áreas destinadas à implantação de programas habitacionais intermediados pela Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR; 2) os imóveis cadastrados no Programa Minha Casa Minha Vida e 3) os imóveis envolvidos no Programa Moradia Legal do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na forma da Lei Municipal nº 1.646/22.

Em que pese a nobreza dos objetivos do Projeto de Lei nº 17/23, algumas considerações precisam ser trazidas à luz.

A isenção é um caso de exclusão do crédito tributário, a teor do que prescreve o art. 175, I, do Código Tributário Nacional. Portanto, é imprescindível o atendimento às normas constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente ao art. 14, no que se refere à renúncia de receita. Vejamos o que diz a Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Tal regra é de tamanha importância que mereceu destaque no art. 113 dos Atos das Disposições Transitórias da Constituição Federal.¹ Vejamos.

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Porém, cabe alertar que não se encontram anexadas ao processo os estudos do impacto financeiro nas contas do Município referentes as outras duas autorizações isentivas (COHAPAR e MORADIA LEGAL), documentos considerados imprescindíveis para a tramitação do instrumento legislativo de isenção tributária.

Sobre o enfoque municipal, a Lei Orgânica de Colombo reforça a necessidade dos cuidados com os impactos orçamentários e financeiros no inciso I do art. 113:

Art. 113. São vedados:

I - o início de programas e projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

Assim, desde o início do processo legislativo, o PL precisaria estar instruído com os estudos de impacto financeiro e com as previsões orçamentárias junto aos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de modo a demonstrar a estimativa da renúncia.

Aproveita-se o ensejo para trazer o conteúdo esclarecedor do acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5816, relatada pelo Ministro Alexandre de Moraes em 2021:

A qualificação do debate legislativo sobre gastos tributários é buscado

¹ “A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.” (STF, ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019)

pela agregação de duas condições ao processo de criação desses benefícios: (a) uma condição básica, primariamente exigível, que é a de inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária; e (b) uma condição alternativa, mediante a efetivação de medidas de compensação, por meio de elevação de alíquotas, da expansão da base de cálculo ou da criação de tributo.

Assim, para que seja dada a isenção do ITBI, é necessário que a proposta legislativa seja instruída com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário que demonstre a consideração da perda de recursos pela lei orçamentária ou a adoção de medidas compensatórias a fim de garantir o aumento da receita por outra fonte, o que não ocorre no caso em análise.

Tais dados são um importante instrumento de gestão fiscal responsável, na medida em que conferem a compreensão ampla da proposta legislativa apresentada, especialmente no que concerne aos efeitos financeiros produzidos pela escolha política.

Diante do acima exposto, resta demonstrado de forma inequívoca que o projeto de lei em exame não deveria prosseguir sem a documentação citada e, por este motivo, da maneira em que se encontra, padece de vício de inconstitucionalidade.

2.2. Competência e Iniciativa

A isenção tributária que se pretende instituir em Colombo se insere, efetivamente, na definição de interesse local, eis que o Projeto de Lei nº 17/23 visa eximir do pagamento de ITBI adquirentes de imóveis incluídos em programas sociais de habitação do município, o que se alinha ao estrito âmbito local, encontrando fundamento no art. 30, I e III da Constituição Federal e no art.12, VI da Lei Orgânica do Município.

Nada de errado também com a iniciativa sobre o tema.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal está consolidada em afirmar que não há reserva de iniciativa em matéria tributária, mesmo quando a norma busque a diminuição ou revogação de tributo. Assim, as leis de natureza tributária são de iniciativa geral.

Ocorre que o Projeto de Lei nº 17/23, repise-se, embora tenha objetivo louvável, contém defeito de constitucionalidade por ausência da demonstração dos impactos orçamentários e dos eventuais mecanismos de compensação financeira.

Nada impede, contudo, que após a apresentação dos elementos de responsabilidade fiscal citados, reapresente-se a proposta, afastando, assim, a ocorrência do vício.

2.3. Técnica Legislativa

Quanto à técnica legislativa, a proposição enseja alterações de modo a evitar repetições desnecessárias de sentenças e trazer concisão e ordem lógica ao texto normativo conforme determina o art.11, III, 'b', da Lei Complementar nº 95/98.

Dessa forma, como o PL trata das três hipóteses de isenção nos seus três primeiros dispositivos, em vez de descrevê-las cada uma em um artigo, sugere-se a seguinte estruturação:

Art. 1º. Fica o Poder Público Municipal autorizado a conceder isenção do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI:

I - incidente sobre a primeira transferência feita pela Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR - e/ou pelas empresas contratadas ou conveniadas desta ao beneficiário titular do imóvel oriundo do parcelamento das áreas destinadas à implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social;

II - incidente sobre as aquisições de imóveis pelo Construtor, sobre a aquisição pela Caixa Econômica Federal ou primeira aquisição pelo mutuário final para empreendimentos cadastrados no Programa Minha Casa Minha Vida e

III - que tenha como fato gerador as operações de registro ou averbação de imóvel provenientes de sentença judicial no âmbito do programa Moradia Legal para os beneficiários que possuem apenas um imóvel e que se enquadrem neste programa, na forma da Lei Municipal nº 1.642/2022.

Ademais, o art. 3º do PL nº 17/23 faz referência à Lei Municipal nº 1.642/22, que autorizou a participação do Município de Colombo no Programa Moradia Legal do Tribunal de Justiça do Paraná. Porém, a numeração correta da lei é Lei Municipal nº 1.646/22.

No tocante a *vacatio legis*, observa-se que a vigência da norma será imediata, conforme escolhido pelo Proponente.

2.4 Tramitação e Quórum

A proposição deve ser analisada pelas seguintes Comissões Permanentes:

- 1) Comissão de Constituição e Justiça (RI, art. 54, I, 'a') e
- 2) Comissão de Economia, Finanças e Orçamento (RI, art. 55).

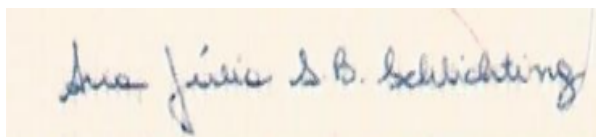
A deliberação exige votação qualificada, aplicando-se o inciso I, alínea 'c' do art. 95 do Regimento Interno que demanda a aprovação pela maioria absoluta dos vereadores em matérias como concessão de anistia, remissão, isenção ou qualquer outro benefício ou incentivo fiscal.

3. CONCLUSÃO

Assim, com as ressalvas feitas em relação à falta do impacto financeiro e a necessidade a apresentação de emenda, opina-se pela tramitação do Projeto de Lei nº 17/23, que deverá seguir para as Comissões Permanentes referidas.

Por fim, remeto o presente parecer para a Divisão de Apoio Legislativo a fim de que seja numerado e inserido nos autos pertinentes para tramitação regimental.

Colombo-PR, 25 de outubro de 2023.

A handwritten signature in blue ink on a light-colored background. The signature reads "Ana Júlia de Souza Bello Schlichting".

Ana Júlia de Souza Bello Schlichting
Advogada da Câmara Municipal de Colombo
OAB-PR 104.977