

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PL 10/2015

PARECER N° 02 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI n° 10, de 2015, que dispensa, nos casos que especifica, o pagamento de ITBI na aquisição do primeiro imóvel.

Autora: DEPUTADA LILIANE RORIZ

Relator: DEPUTADO DANIEL DONIZET

I - RELATÓRIO

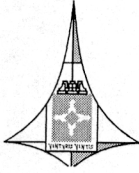
O Projeto de Lei n° 10/2015, de autoria da Deputada Liliane Roriz, estabelece renúncia de receita tributária relativa ao Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos — ITBI.

A proposição, no art. 1º, isenta do pagamento do Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos — ITBI, no âmbito do Distrito Federal, o proprietário que demonstre ser esse o seu primeiro imóvel no Distrito Federal quando da lavratura da escritura pública. O § 1º do art. 1º, que na realidade é parágrafo único, por sua vez, estabelece que a comprovação de se tratar de propriedade do primeiro imóvel no DF pelo contribuinte será demonstrada por meio de certidões negativas dos Cartórios de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

O art. 2º do projeto estabelece que a isenção do ITBI diz respeito exclusivamente a imóveis residenciais e regularizados, enquanto que o art. 3º estabelece que somente são atingidos pela isenção os imóveis cujo valor venal seja igual ou inferior a R\$ 500.000,00.

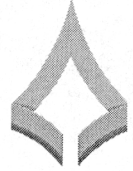
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL N.º 10 15 1
FOLHA 09 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Por fim, os arts. 4º e 5º tratam, respectivamente, das cláusulas de vigência da lei (na data de sua publicação, produzindo seus efeitos após a inclusão da renúncia de receita na Lei de Diretrizes Orçamentárias) e de revogação das disposições contrárias.

Na justificação do projeto, a autora consigna o seguinte:

A presente proposição é um resgate do Projeto de Lei nº 1.782, de 2014, de autoria da nobre deputada Eliana Pedrosa que, por força regimental, será arquivado por não ter sido aprovado na Comissão de Mérito no decorrer da Legislatura.

O presente projeto de lei tem por objetivo evitar o chamado "contrato de gaveta" em que o adquirente do imóvel deixa de escriturar-lo porque já teve sua capacidade de pagamento e financiamento esgotada quando da obtenção de recursos para aquisição do seu primeiro imóvel, além das taxas cartoriais e a despesa adicional de 2% (dois por centos) a título de ITBI cobrado, via de regra, quando da lavratura da escritura do imóvel.

Tanto a Constituição Federal em seu art. 30, inciso III e a Lei Orgânica do Distrito Federal por intermédio do seu art. 132, inciso I, alínea "e" atribuem a competência Distrital para instituir e regular o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis.

A presente proposição terá grande alcance social principalmente para as famílias de baixa renda, regularizando as situações quanto à escritura pública dos seus respectivos imóveis. Dados das entidades representativas do segmento imobiliário de Brasília informam que a aquisição do primeiro imóvel alcança aproximadamente 30% (trinta por cento) das transações no Distrito Federal no que se refere a imóveis residenciais, destes, 80% referem-se a imóveis com avaliação abaixo de R\$ 500.000,00. Considerando-se uma projeção da arrecadação anual do ITBI residencial de R\$ 200 milhões, estima-se uma isenção proveniente do presente PL nos valores e períodos descritos na tabela abaixo:

ISENÇÃO	2015	2016	2017
ITBI na aquisição do primeiro imóvel	R\$ 48.000.000,00	R\$ 50.451.003,10	R\$ 52.879.846,18

Diante do exposto, conto com o endosso dos nossos ilustres pares nesta Casa Legislativa para a aprovação desta proposição.

A proposição foi distribuída à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças para análise de mérito e de admissibilidade. Na CEOF, o Projeto de Lei nº 10/2015 foi aprovado e admitido, com uma emenda que corrige o erro material relacionado ao parágrafo único do art. 1º. À Comissão de Constituição e Justiça, a proposição foi distribuída para análise de admissibilidade.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão de Constituição e Justiça.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 10 / 15
FOLHA 10 RUBRICA

2



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 63, I, e § 1º, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo.

Inicialmente, observa-se que o inciso I do art. 163 da Constituição Federal determina que Lei complementar disporá sobre finanças públicas.

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

(...)

A norma que atende ao disposto no inciso I do art. 163 da Constituição Federal é a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei complementar nº 101/2000. Essa LC, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. E o art. 14 da LRF determina os requisitos para a implementação de renúncia de receita tributária:

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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

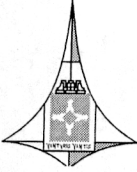
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

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.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 10 / 15
FOLHA 11 RUBRICA

22 3



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

(...)

Por isso, para que a proposição seja aprovada é necessário que se atenda ao disposto no art. 14 da LRF, uma vez que o Projeto de Lei nº 10/2015 ocasiona renúncia de receita pública, via isenção tributária.

Não obstante o projeto tenha apresentado demonstrativo de impacto orçamentário da medida proposta, cumprindo, assim, em parte, o disposto no *caput* do art. 14 da LRF, a proposição em análise não apresentou o cumprimento de nenhuma das duas condições previstas nos incisos I e II do mencionado artigo. Dessa forma, o Projeto de Lei não atende às exigências estabelecidas na legislação que rege a concessão de renúncia de receita.

Em vista disso, com relação à constitucionalidade material, observa-se que o art. 37 da Constituição Federal e o art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal estabelecem os princípios fundamentais da Administração Pública, dentre os quais destaca-se o Princípio da Eficiência¹:

Art. 37. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte:*

(...)

Art. 19. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, transparência, **eficiência** e interesse público, e também ao seguinte: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)²*

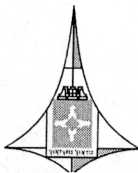
¹ Para Alexandre de Moraes, o princípio da eficiência é o que impõe a Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdício e garantir um maior rentabilidade social. Alexandre de Moraes, *Constituição Interpretada*, São Paulo: Atlas, 2001 p. 791

² Texto original: *Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte:*

Texto alterado: *Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência das contas públicas, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 68, de 2013.)*

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL Nº 10 / 15
FOLHA 12 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Nesse contexto, com relação às políticas públicas de desenvolvimento fundamentadas em concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros é preciso que, antes, durante e após suas implementações, haja atendimento a princípios republicanos da gestão pública: estudo detalhado, planejamento, controle, aferição de resultados, transparência, sempre sob a égide do interesse público e dos princípios do art. 37 da Constituição Federal.

Para Alexandre de Moraes³, "Na doutrina, Sérgio de Andréa Ferreira já apontava a existência do princípio da eficiência em relação à administração pública, pois a Constituição Federal prevê que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades privadas (CF, art. 74, II⁴)"⁵.

Conceder, portanto, renúncia fiscal sem que se observe o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal configura ofensa ao princípio da eficiência. Deve-se destacar, nesse sentido, lição de Uadi Lammêgo Bulos para quem:

*Como norma constitucional, o princípio da eficiência desempenha força vinculante sobre toda a legislação ordinária. Por isso, serve de substrato para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo contrário à plenitude de seus efeitos.*⁶

³ Alexandre de Moraes, *Constituição Interpretada*, São Paulo: Atlas, 2001 p. 790.

⁴ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

⁵ Nesse mesmo sentido, "o inciso II do art. 74 da Constituição dispõe, ao tratar da finalidade do sistema de controle interno integrado, que deverão manter os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que terão a obrigação de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades privadas". Gilmar Ferreira Mendes, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 866.

⁶ Uadi Lammêgo Bulos, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 800.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Por esses motivos, com fundamento no *caput* do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal e no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, nosso voto é pela INADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei nº 10/2015 nesta Comissão de Constituição e Justiça.

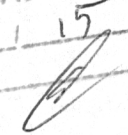
Sala das Comissões, em

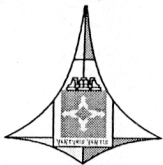
Deputado REGINALDO SARDINHA

Presidente


Deputado DANIEL DONIZET

Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 10 / 15
FOLHA 14 RUBRICA 



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão de Constituição e Justiça



FOLHA DE VOTAÇÃO

PROPOSIÇÃO Nº PL 10-2015

Dispensa, nos casos que especifica, o pagamento de ITBI na aquisição do primeiro imóvel

Autoria: Deputado(a) **Liliane Roriz**
Relatoria: Deputado(a) **Daniel Donizet**
Parecer: Inadmissibilidade
Assinam e votam o parecer os Deputados:

TITULARES	Presidente	ACOMPANHAMENTO				ASSINATURA
	Relator(a)	Favorável	Contrário	Abstenção	Ausente	
	Leitor(a)					
Reginaldo Sardinha	P	x				
Martins Machado					x	
Daniel Donizet	R	x				
Roosevelt Vilela					x	
Prof. Reginaldo Veras		8				
SUPLENTE		ACOMPANHAMENTO				ASSINATURA
João Cardoso						
Delmasso						
Robério Negreiros						
Hermeto						
Cláudio Abrantes						
	TOTAIS	3			2	

() Concedido Vista ao(s) Deputado(s): _____ Em: ___/___/___

() Emendas apresentadas na reunião: _____

RESULTADO:

(x) APROVADO **Parecer do Relator 02 - CCJ**

Voto em separado – Deputado _____

() REJEITADO Relator do parecer do vencido – Deputado _____

10^a REUNIÃO ORDINÁRIA, em 14 . 05 . 2019

Patricia Nogueira de Andrade Moraes
 Secretária da CCJ
 Mat. 22.233

Comissão de Constituição e
Justiça

PL 10-2015

FL nº 15 Rubrica