Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, 09 de Abril de 2018.

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. I. L. nº 124/18 - C

Ref.: Ofício SGP-12 nº 005/2018

Senhor Presidente

DOCREC
284/2018

JTSP - SGP-32 - 12/04/2018 - 11:53 - 06831 - 1/1

Reportando-me ao ofício acima epigrafado, relativo ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa a respeito do Projeto de Lei nº 619/17, de autoria do Vereador Toninho Vespoli, que objetiva introduzir alterações na Lei nº 11.154, de 30 de dezembro de 1991, relativa ao Imposto sobre Transmissão de Bens "Inter Vivos", para o fim de conceder isenção em caso de regularização fundiária, transmito a essa Presidência, por cópia, as informações e manifestações acerca do assunto obtidas perante a Secretaria Municipal da Fazenda, contrárias à aprovação da propositura.

Na oportunidade, renovo-lhe os meus protestos de apreço e consideração.

CESAR AZEVEDO
Chefe de Gabinete
Casa Civil

Ao
Excelentíssimo Senhor
VEREADOR MILTON LEITE
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

MTGS/GGSM/jgc
Resp 619-17

PREFEITURA DE
SÃO PAULO
FAZENDA

Folha de Informação nº

Do Processo 2018-0.009.856-8 Em 21/03/2018 (a)
SGD 1.754.266

Assunto: Projeto de Lei 619/2017, referente à alteração da Lei nº 11.154, de 30 de dezembro de 1991, que dispõe sobre Transmissão "Inter Vivos", para conceder isenção em caso de regularização fundiária.

DEJUG – Senhor Assessor,

Trata-se de solicitação de análise e manifestação fundamentada sobre o Projeto de Lei nº 619/2017, de autoria do vereador Toninho Vespoli.

A alteração legislativa pretendida com o presente projeto de lei tem foco no artigo 3º da Lei nº 11.154/1991, que receberia um novo inciso:

> *3º O imposto não incide:*
> *[...]*
> *VII – sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de regularização fundiária urbana ou rural.*

Adicionalmente, o artigo 3º do projeto de lei dispõe que "as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessários".

Passamos a analisar a legislação federal sobre o tema.

Embora revogado, o artigo 46 da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, trouxe conceito didático de **regularização fundiária**, cujo conteúdo mantém seu significado:

> *Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.*

Do Processo 2018-0.009.856-8 Em 21/03/2018 (a)
SGD 1.754.266

A Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispôs sobre a "Regularização Fundiária Rural" e a "Regularização Fundiária Urbana" (Reurb), criou e sistematizou os mecanismos de legitimação fundiária, entendidos como o reconhecimento da **aquisição originária** do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária.

Naquilo que se refere à Regularização Fundiária Rural, a lei vem alterar, em especial, dispositivos das seguintes normas:

- Lei Federal nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que "dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais **relativos à reforma agrária**, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal".

- Lei Federal nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que "dispõe obre a liquidação de créditos concedidos **aos assentados da reforma agrária**; concede remissão nos casos em que especifica [...]".

- Lei Federal nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que "dispõe sobre a **regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal**; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências".

A carta constitucional já imuniza as operações de transferências de imóveis para fins de reforma agrária em relação aos impostos de todos os entes federativos:

> *Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.*
> *[...]*
> *§ 5º* ***São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.***

Logo, a discussão deve se concentrar naquilo que se refere à regularização fundiária urbana, tema discutido no âmbito da Reurb.

A Reurb, em resumo, pretende "identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior", criando "unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano" e constituindo "sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes". Em outras palavras, trata-se de um conjunto de mecanismos jurídicos formulados para regularizar o domínio e a posse imobiliária das pessoas que vivem em núcleos urbanos informais (incisos I e II do artigo 10 da Lei Federal nº 13.465/2017).

As modalidades de Reurb diferenciam-se de acordo com as populações presentes nos núcleos urbanos estudados, conforme art. 13 da mencionada lei:

> *Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:*
> *I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais* ***ocupados predominantemente por população de baixa renda****, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;*
>
> *II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais* ***ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo****.*

Os atos registrais relativos à Reurb-S são isentos de custas e emolumentos desde que as condições do § 1º do artigo 23 sejam observadas (o artigo 23 está transcrito abaixo).

O artigo 15 da Lei Federal nº 13.465/2017 fornece uma lista não exauriente de institutos jurídicos que podem ser empregados no âmbito da Reurb. Dentre eles, destacam-se a **legitimação fundiária** e a **legitimação da posse.**

De acordo com o artigo 23 da Lei, a **Legitimação Fundiária** é forma originária de **aquisição** da propriedade. O entendimento é corroborado pelo § 2º abaixo, que prevê a aquisição livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições.

> *Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma* ***originária*** *de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.*
> *§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:*
> *I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;*
> *II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e*
> *III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.*
> *§ 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb,* ***o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem,*** *exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.*

A legitimação de posse é aprofundada pelo artigo 25 e seguintes da Lei Federal nº 13.465/2017 e também é reconhecida como forma de **aquisição originária** de propriedade.

> *Art. 25. A legitimação de posse,* ***instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária****, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a*

> *identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.*
> *[...]*
> *§ 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.*
> ---
> *Art. 26. .....*
> *[...]*
>
> *§ 2º* ***A legitimação de posse****, após convertida em propriedade,* ***constitui forma originária de aquisição de direito real****, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.*

Além da legitimação de posse e da legitimação fundiária (previstas no inciso I), há outros institutos jurídicos a serem empregados na Reurb, de acordo com o artigo 15 da Lei Federal nº 13.465/2017, que serão resumidamente discutidos abaixo:

1. Os incisos II e III referem-se a modalidades diferentes de usucapião, forma de aquisição originária de propriedade que o município não entende como hipótese de incidência do ITBI;

2. O inciso IV refere-se à arrecadação de bem vago, que também é uma forma originária de aquisição de propriedade, igualmente fora do campo de incidência do ITBI;

3. O inciso V refere-se ao consórcio imobiliário. Trata-se da transferência de um imóvel ao Poder Público para realização de obras em troca de unidades imobiliárias construídas. É também forma de aquisição originária de propriedade;

4. O inciso VI refere-se à Desapropriação por Interesse Social. Desde que a posterior aquisição da propriedade se dê a título gratuito, não

haverá incidência de ITBI. Contudo, se a aquisição for onerosa, o imposto incidirá;

5. O inciso VII prevê o direito de perempção. Muito semelhante ao item anterior, desde que a posterior aquisição da propriedade se dê a título gratuito, não haverá incidência de ITBI. Contudo, se a aquisição for onerosa, o imposto incidirá;

6. O Direito de Construir previsto no inciso VIII não nos parece ser hipótese de incidência do ITBI por não transferir propriedade ou direito real previsto no artigo 1.225 do Código Civil;

7. A requisição em caso de perigo iminente e a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular (incisos IX e X) também não são fatos geradores do ITBI. A posterior alienação, contudo, pode ser tributada se for onerosa;

8. A alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, prevista pelo inciso XI, também será considerada fato gerador do ITBI se tiver natureza onerosa;

9. A concessão de uso para fins de moradia e a concessão de direito real de uso (incisos XII e XIII) também serão tributadas quando ocorrerem de forma onerosa;

10. A doação, prevista no inciso XIV, não faz parte do campo de incidência do ITBI; e

11. A compra e venda, prevista pelo inciso XV, é o típico fato gerador do ITBI. Trata-se de contrato sempre oneroso em que não se afasta a incidência do ITBI.

Como visto, alguns dos institutos jurídicos previstos para a Reurb **têm natureza onerosa**. Isso é confirmado pelo artigo 16 da Lei Federal nº 13.465/2017:

> *Art. 16. Na* ***Reurb-E, promovida sobre bem público****, havendo solução consensual,* ***a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada****, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.*

Toda essa explicação sobre o funcionamento da Lei Federal nº 13.465/2017 tem por finalidade demonstrar que a Reurb serve às populações de baixa renda (Reurb-S), mas atende também camadas populacionais que não se enquadram nessa categoria (Reurb-E).

A aplicação da Reurb-S ocorre por meio de dispositivos legais que afastam, por si só, a incidência do ITBI, de modo que o projeto de lei sob análise não teria qualquer efeito sobre esse tipo de regularização fundiária. Por outro lado, o texto do PL serviria para excluir do campo de incidência do ITBI a regularização fundiária do tipo Reurb-E, a qual, como visto, se dá de forma onerosa e se refere a uma camada da população que pode pagar o ITBI sem afetar o atendimento às suas necessidades mais básicas. Nos dizeres do professor Paulo de Barros Carvalho, "Dosando equilibradamente a carga tributária, a autoridade legislativa enfrenta as situações mais agudas, onde vicissitudes da natureza ou problemas econômicos e sociais fizeram quase desaparecer a capacidade contributiva de certo segmento econômico geográfico ou social"[1].

[1] Paulo de Barros Carvalho. DIREITO TRIBUTÁRIO LINGUAGEM E MÉTODO. Ed. Noeses 2ª Edição p. 524.

Não há, no projeto de lei apresentado, situação aguda, vicissitude natural ou problema econômico ou social a ser superado que possa reduzir a capacidade econômica dos setores econômicos envolvidos na proposta.

Caso a desoneração tributária viesse a atender os mais pobres, poderíamos analisar o tema sob o prisma da justiça fiscal. Contudo, foi demonstrado que o projeto pouco agrega naquilo que se refere ao afastamento do ITBI nas ações da Reurb e naquilo que interessa no desiderato de facilitar a regularização fundiária.

Da atual disciplina municipal acerca do tema

Entendemos que a legislação tributária paulistana não permite a incidência do ITBI em aquisições originárias de propriedade. Logo, a discussão promovida por este Projeto de Lei apenas faz sentido naquelas situações em que a regularização fundiária ocorrer por métodos derivados de aquisição da propriedade.

Da Justificativa do presente PL

Em que pese o nosso apreço pelo projeto em questão e pelo impacto social que se pretende promover, somos obrigados a apontar duas questões verificadas no decorrer da justificativa deste PL.

O Projeto de Lei em questão trata de **não incidência**. Mas sua justificativa trata o tema como se a intenção fosse conceder uma **isenção**.

Os institutos da **incidência** e da não **incidência** relacionam-se ao desenho externo do tributo, fazem parte das regras gerais do tributo, geralmente detalhados por Lei Complementar Federal.

Por outro lado, **isenções** são benefícios fiscais concedidos pela lei local. É apenas possível conceder isenção em situações de incidência de um tributo.

A mesma crítica pode ser feita para a ementa do projeto.

O segundo ponto que nos parece importante notar está na segunda parte do quinto parágrafo da justificativa, quando se afirma que "a aquisição por regularização fundiária ainda é prevista como fato gerador do imposto". Contudo, deve-se notar que o atual regramento municipal reconhece que os meios originários de aquisição de propriedade não constituem fato gerador do imposto municipal.

CÓPIA

Da renúncia de receita

Todo projeto de lei que preveja renúncia fiscal a contribuintes deve atender ao disposto no artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, a concessão de incentivo 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, bem como atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias. Deverá, ainda, estar acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

O referido Projeto de Lei não vem acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e também não prevê a compensação de valores das renúncias fiscais, descumprindo, desta forma, com o disposto no artigo 14 da Lei supracitada.

Além do mais, é de conhecimento público que o orçamento do Município de São Paulo encontra-se de modo excessivamente comprometido, limitando investimentos em serviços públicos essenciais, portanto há uma limitação notória para que essa medida de renúncia fiscal seja compensada com outras medidas de cunho tributário em virtude da elevada carga fiscal que o contribuinte está submetido.

PREFEITURA DE
SÃO PAULO
FAZENDA

Folha de Informação nº

Do Processo 2018-0.009.856-8 Em 21/03/2018 (a)
SGD 1.754.266

Conclusão

A inovação pretendida não favorece o alcance da justiça fiscal. A eficácia da nova lei desonerará apenas transmissões onerosas. Para as transmissões de real interesse social, originárias e gratuitas, a lei é despicienda, uma vez que não seriam afetadas por estarem fora do campo de incidência do imposto.

Ante o exposto, e não obstante os méritos da proposta, parece-nos que não se justifica, em razão dos motivos expostos, a aprovação do Projeto de Lei em questão.

À sua consideração.

DEJUG, 21 de março de 2018.

Marcelo Tannuri de Oliveira
Auditor-Fiscal Tributário Municipal

PREFEITURA DE
SÃO PAULO
FAZENDA

Folha de Informação nº 1

Do Processo 2018-0.009.856-8 Em 21/03/2018 (a)
SGD 1.754.266

SF/SUREM/DEJUG

Senhor Diretor,

CÓPIA

Restituo-lhe o presente expediente com manifestação de Auditor-Fiscal desta unidade, que acolho.

À sua consideração.

São Paulo, 21 de março de 2018.

Paulo Victor Ferrari Nakano
Auditor-Fiscal Tributário Municipal
Assessor Técnico do Departamento de Tributação e Julgamento
DEJUG

SF/SUREM/DEJUG/PVFN/mto

Rafael Barbosa de Sousa
Diretor de DEJUG
RF 817.825

PREFEITURA DE
SÃO PAULO
FAZENDA

Folha de informação n.º

Processo nº 2018-0.009.856-8 em / / (a)

/COJUR
nhor Coordenador,

CÓPIA

Em atenção à solicitação de folha 08, encaminhamos o presente com a manifes-ção do Departamento de Tributação de Julgamento – DEJUG, em fls. 10/15, que acolho, ra prosseguimento.

Atenciosamente,

SUREM, em 22 de março de 2018.

Pedro Ivo Gândra
Subsecretário da Receita Municipal

/SUREM/PIG/rofm

ENTRADA HOJE
22 MAR 2018
COORDENADORIA JURÍDICA-SF

PREFEITURA DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA FAZENDA

Folha de informação nº .....

Do ..... p.a..... em ..... (a) .....

Processo: **2018-0.009.856-8**

Interessado: **Município de São Paulo**

Assunto: **Manifestação sobre o Projeto de Lei n.° 619/2017, de autoria do Vereador Toninho Vespoli, que altera a redação da Lei n.° 11.154, de 30 de dezembro de 1991, que dispõe sobre o imposto sobre transmissão de bens 'inter vivos', com as suas alterações posteriores, para conceder isenção em caso de regularização fundiária.**

SF/Gabinete,

Senhor Secretário,

Trata-se, inicialmente, de Ofício encaminhado pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal indagando informações sobre o Projeto de Lei n.° 619/2017, de autoria do Vereador Toninho Vespoli, que altera a redação da Lei n.° 11.154, de 30 de dezembro de 1991, que dispõe sobre o imposto sobre transmissão de bens 'inter vivos', com as suas alterações posteriores, para conceder isenção em caso de regularização fundiária.

Instada a se manifestar, a Subsecretaria da Receita (SUREM) elaborou profunda manifestação sobre o tema (fls. 10-16) que, a meu ver, esgota os possíveis ângulos de exame do texto.

Em reforço, contudo, é imperioso destacar que o projeto de lei em questão não é acompanhado do devido estudo de impacto orçamentário, como impõem as normas financeiras que regem a lisura das contas públicas.

PREFEITURA DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA FAZENDA

CÓPIA

Folha de informação nº .....

Do .....p.a..... em ..... (a) .....

Ante o exposto, em linha com o quanto sustentado por SUREM, sugere-se a não aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.

GABSF/COJUR, 23 de março de 2018.

Murilo Galeote
Procurador do Município
OAB/SP 257.954

De acordo.

Luiz Fernando Caetano
Coordenador
Coordenadoria Jurídica – SF/COJUR
OAB/SP 207.856

PREFEITURA DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA FAZENDA

CÓPIA

Folha de informação nº .....

Do ..... p.a..... em ..... (a) .....

Processo: **2018-0.009.856-8**

Interessado: **Município de São Paulo**

Assunto: **Manifestação sobre o Projeto de Lei n.° 619/2017, de autoria do Vereador Toninho Vespoli, que altera a redação da Lei n.° 11.154, de 30 de dezembro de 1991, que dispõe sobre o imposto sobre transmissão de bens 'inter vivos', com as suas alterações posteriores, para conceder isenção em caso de regularização fundiária.**

Casa Civil/ATL,

Senhor Assessor Especial,

Em atenção às manifestações de SUREM e COJUR, que expressamente acolho, remetemos o presente com as informações respectivas.

No mais, renovam-se os protestos de estima e consideração.

GABSF, 23 de março de 2018.

CAIO MEGALE