



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Eduardo Girão

EMENDA Nº - CAE
(ao PLP 108/2024)

Dê-se nova redação ao *caput* do art. 35-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, como proposto pelo art. 194 do Projeto, nos termos a seguir:

Art. 35-A. Considera-se ocorrido o fato gerador do imposto no momento do registro do título translativo no Registro de Imóveis.

.....”

JUSTIFICAÇÃO

A proposta prevista no art. 194 do PLP 108/2024 inclui no Código Tributário Nacional (CTN) o art. 35-A estabelecendo que o ITBI pode ser exigido a partir da formalização do respectivo título aquisitivo translativo. Como justificativa para a alteração do CTN, sugere que “*é atualizado o nomen juris do imposto para se adequar ao texto constitucional. As disposições referem-se ao momento de ocorrência do fato gerador do ITBI e à sua base de cálculo*”.

É necessário observar, contudo, que a Constituição Federal no artigo 156, inciso II prevê que o ITBI só pode incidir sobre a “*transmissão intervivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição*”.

O artigo 110 do CTN estabelece que a legislação tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado utilizados pela Constituição.

Portanto, quando se trata da definição de “**transmissão**” para fins de incidência dos impostos patrimoniais, é a legislação cível que determina o seu



significado. Segundo o art. 1.245 do Código Civil, a transmissão da propriedade imobiliária só se opera com o registro do título de transferência no Registro de Imóveis competente: **“transfere-se entre vivos a propriedade mediante registro do título translativo no 'registro de imóveis”**. O § 1º desse artigo dispõe enfaticamente que *“enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel”*.

De tal forma, a exigência do ITBI proposta pelo art. 35-A antes mesmo do nascimento da obrigação tributária é ilegal e inconstitucional, sendo absolutamente pacífica a jurisprudência do STF e do STJ no sentido de que o imposto somente é devido no momento da efetiva transferência do imóvel, ou seja, por ocasião do registro imobiliário perante o respectivo cartório de Registro de Imóveis, não se admitindo a incidência sobre bens ou direitos reais que não tenham sido transmitidos (seja por compra e venda ou por doação).

Não é por outra razão que o parecer da própria PGFN em relação ao anteprojeto de lei complementar alertou cenário de risco jurídico associado à proposta do art. 35-A do CTN à luz do entendimento jurisprudencial dos tribunais superiores. A procuradoria destaca o risco de questionamentos ao afirmar pela *“impossibilidade de ter-se a configuração do fato gerador do ITBI na formalização da compra e venda, sob pena de considerar constituído o crédito antes da ocorrência do fato imponible”*¹.

O que se nota, para fins de ITBI, é que os municípios estão querendo reascender no PLP 108/24 a discussão sobre a cobrança do ITBI de forma antecipada, i.e., no momento da assinatura da escritura pública ou do registro do compromisso de compra e venda, antes mesmo da efetiva transferência imobiliária.

Para além de todos os desafios jurídicos, a proposta de cobrança antecipada enfrentaria vários desafios práticos nas operações imobiliárias que podem resultar em perda de arrecadação municipal e desincentivar o recolhimento do ITBI, contrariando os seus objetivos iniciais. Ao antecipar o ITBI durante o lançamento de imóveis poderia reduzir a oferta e os lançamentos

1 Excerto do parecer da PGFN (conjunto SEI nº 19/2024/MF de 31/05/2024 relativo ao Processo SEI nº 19995.003811/2024-11) referente as páginas número 196 e números 211 a 214.



no mercado, impactando negativamente a arrecadação municipal. Além disso, compradores que desistem durante o processo de aquisição seriam penalizados com o pagamento antecipado do ITBI, mesmo tendo pago apenas uma parte do valor total. A exigência antecipada também impediria o financiamento bancário do tributo junto com o financiamento do imóvel, modelo que atualmente facilita o acesso à compra. Considerando os trâmites de *due diligence* e as cláusulas resolutivas comuns nas transações imobiliárias, exigir o ITBI antes da conclusão desses processos aumentaria a burocracia e desencorajaria investimentos no setor.

De tal forma, por inúmeros vícios materiais, sugerimos a modificação da redação do art. 35-A, incluído pelo art. 194 do PLP 108/24, pela presente emenda.

Sala da comissão, de de .

Senador Eduardo Girão
(NOVO - CE)

