



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030

Tels.: (21) 2240-3221 / 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS (IAB) **Comissão de Direito Imobiliário**

Indicação n.º 004/2023

Indicante: Dr. Arnon Velmovitsky

Relator: Dr. Carlos Samuel de Oliveira Freitas

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL A MORADIA – *MENS LEGIS* CONTIDAS NA LEI 8.245/91 – PROJETO DE LEI 709/2022 – ANÁLISE DE IMPACTOS – CONCLUSÃO.

1 – INTRODUÇÃO

Ab initio, é imperioso assentar a premissa de que todo o ordenamento jurídico pátrio, bem como todos os projetos de lei tendentes a alterá-lo deve observar o princípio da supremacia constitucional no sentido de que todos os diplomas jurídicos subjacentes devem enxergar como vértice do sistema normativo a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988.

A prefalada Carta Magna dispõe sobre o direito à moradia¹ que é considerado como direito fundamental de segunda dimensão inserido no Título II da Constituição da República e erigido como cláusula pétrea² e, inclusive, tal direito ganha atenção em âmbito internacional.³

¹ CRFB/1988 - Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

² Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais.

³ O assunto "moradia" foi demonstrado na Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, de 1976, realizada no Canadá, que implicou na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, na qual restou assentado que a moradia adequada é um dos direitos básicos da pessoa humana.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030

Tels.: (21) 2240-3221 / 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Nessa senda contextual, é inferência lógica de que a atividade típica do Poder Legislativo deve ser norteadada de modo a conferir efetividade ao mencionado direito fundamental, tarefa desempenhada de forma irretocável com a produção legislativa que culminou na Lei de Locações de Imóveis Urbanos (Lei 8.245/91), revelando-se percuciente destacar as lições do saudoso mestre Sylvio Capanema de Souza acerca da *mens legis* em voga:

“O primeiro deles é uma gradual liberação do mercado, rompendo-se, após tantos anos, o engessamento produzido pela camisa de força do dirigismo estatal, o que deverá servir de polo de atração de novos investimentos, até então drenados para outros setores menos sociais da economia.

(...)

O segundo objetivo é o de incentivar a construção de novas unidades para locação. Procura-se assim, com o aquecimento da oferta, forçar a queda dos valores dos aluguéis, em obediência a milenar lei da oferta e da procura, que rege todos os mercados. Há, na lei, mecanismos eficientes, para atrair os investidores, inclusive o que citamos acima, e que se refere à liberação da locação de imóveis novos, para fins residenciais.

(...)

O terceiro objetivo é o da aceleração da prestação jurisdicional, que antes se arrastava, tornando ainda mais tenso o contencioso emanado da locação (...)”⁴

Neste diapasão, denota-se que a Lei 8.245/91 teve por fito assegurar o cumprimento da promessa constitucional de fomento ao direito fundamental de moradia, assegurando em diversas partes de seu texto (ex: Artigos 4º; 8º; 12; 27; 33; 43; 46) – a despeito de respeitadas posições doutrinárias divergentes – um verdadeiro sistema protetivo para assegurar o direito a moradia dos locatários, corroborando a assertiva de que a *mens legis* voltou-se à efetivação do direito constitucional em testilha.

Vale ressaltar ainda o presente parecer não tem por intenção imiscuir-se na seara tributária, todavia, observar que a legislação tributária vigente não contempla qualquer benefício ao locador, pelo recebimento de rendas de alugueis, ou ao locatário pelo pagamento dos alugueis de sua moradia é medida que se impõe.

⁴ CAPANEMA DE SOUZA, Sylvio. A Lei do Inquilinato Comentada, 6.ed. GZ, 2009.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030

Tels.: (21) 2240-3221 / 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Destaca-se que o locador que dispõe de seu imóvel residencial para locação é tributado na renda auferida sem qualquer benefício fiscal, mesmo tendo a locação residencial cunho social tão intenso e necessário para suprir a necessidade do déficit habitacional nos grandes centros, o que não reflete a indispensável implementação de políticas destinadas a fomentar o mercado imobiliário.

Colaciono ainda uma recente pesquisa da **FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**, divulgada pelo Ministério de Desenvolvimento que estima um déficit habitacional em 2022 da ordem de 5,8 milhões de residências, além das residências inadequadas como abaixo transcrito:

De acordo com informações divulgadas pelo Ministério de Desenvolvimento, atualmente, no País, existe um déficit habitacional de 5,8 milhões de moradias e cerca de 25 milhões de residências inadequadas. Os números, em questão, foram indicados pela Fundação João Pinheiro, responsável por esse levantamento. 26 de jul. de 2022

Portanto, a análise de toda e qualquer legislação porvir – no caso em apreço o Projeto de Lei 709/2022 – deverá coadunar-se com os proclames contidos na Lei 8.245/91 e principalmente com o direito fundamental à moradia insculpido na Constituição da República Federativa do Brasil.

1 – RELATÓRIO

Recebi com extremo lisonjeio a designação pelo ilustre presidente da Comissão de Direito Imobiliário do IAB, Dr. Arnon Velmovistky para a elaboração de parecer sobre o Projeto de Lei 709/2022, que dispõe sobre o imposto incidente sobre a receita proveniente da locação de imóveis residenciais, bem como de benefício ao locatário de imóvel residencial.

No tocante a matéria tributária o assunto será e está sendo devidamente tratado pela comissão competente, entretanto, diante do grande impacto que uma alteração tributária sobre a renda de alugueis residenciais poderá e certamente trará as locações residenciais, torna-se imprescindível que esta comissão se posicione sobre as possíveis consequências que poderão advir, caso o Projeto de Lei seja aprovado na forma que se encontra e que fora apresentado, como veremos a seguir.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030

Tels.: (21) 2240-3221 / 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

O Projeto de Lei em tela propõe a alterações na legislação vigente, notadamente as Leis: Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

Na lei 7.713 de 22 de dezembro de 1988, acresce ao artigo 6º que regula as isenções de imposto de renda dos rendimentos percebidos de pessoas físicas o inciso XXIV;

XXIV – até o exercício de 2028, ano-calendário de 2027, a parcela correspondente a 75% (setenta e cinco por cento) dos rendimentos de pessoas físicas recebidos a título de locação residencial de imóveis, por seus locadores, proprietários ou titulares de outros direitos reais sobre os referidos imóveis.

O benefício proposto pelo inciso XXIV nas rendas com os alugueis residenciais, proporciona um abatimento de 75% da renda, para fins de tributação é aparentemente muito atraente num primeiro momento, entretanto é por prazo determinado, até o exercício de 2028, o que por si já nos traz uma dúvida, porque só até 2028?

Já na lei 9.250 de 26 de dezembro de 1995, altera o inciso II do artigo 8º que trata das deduções relativas, para acrescentar a alínea K;

k) até o exercício de 2028, ano-calendário de 2027, as importâncias pagas a título de locação residencial de imóveis, subtraídos os gastos com taxas condominiais e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

A alínea K, dispõe sobre a possibilidade da dedução dos valores pagos pelo locatário, a título de aluguel residencial, da mesma forma limitada no tempo ao exercício de 2028, o que sugere que esse benefício é por tempo determinado, e que claramente se configura numa forma de fiscalização indireta aqueles que mantêm omissos o pagamento assim como os que não informam a renda auferida.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030

Tels.: (21) 2240-3221 / 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Acresce ao mesmo diploma legal o parágrafo 5º que dispõe sobre as deduções e suas limitações como segue:

§ 5º A dedução de que trata a alínea “k” do inciso II está limitada:

I – aos valores pagos pelo declarante e seus dependentes, a título de locação do imóvel de sua efetiva residência; e

II – aos valores pagos a título de locação residencial de imóvel apenas no ano-calendário a que se referir a declaração.” (NR)

Muito embora a inciso II do parágrafo em evidencia limite a dedução ao ano calendário a que se referir a declaração, nada impede de o contribuinte venha a retificar declarações de anos anteriores como acontece com relativa frequência.

Já na Lei 9.430 de 27 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a legislação tributária federal dentre outras providencias, alterou o artigo 44, que dispõe sobre aplicação de multas:

Art. 44. Nos casos de lançamento de ofício, serão aplicadas as seguintes multas, calculadas sobre a totalidade ou diferença de tributo ou contribuição:

para acrescentar o parágrafo 1º-A:

§ 1º-A. O percentual de multa de que trata o inciso I do caput deste artigo também será duplicado nos casos em que o contribuinte prestar declaração inexata por deixar de informar ou informar com inexatidão valores recebidos a título de locação residencial de bem imóvel.

Como se depreende do caput do parágrafo acrescido, a penalidade para quem não informar ou não declarar ou ainda o fizer de forma inexata acarretará em penalidade na aplicação de penalização grave, que se constituirá em 100% do valor, quer de quem informa, quer de quem deixa de apresentar para tributação.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030

Tels.: (21) 2240-3221 / 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Frise-se que não se defende – em hipótese alguma – a sonegação fiscal ou o descumprimento de obrigações acessórias tributárias, todavia, em se tratando de um aparente “benefício” devemos recorrer as lições de Agostinho Ramalho Marques Neto⁵: quem nos salva da bondade dos bons?.

Pode ser alegado que o período determinado da instituição do supramencionado benefício fiscal se justificaria para fins de equalização e fomento da locação de imóveis urbanos, considerando o crescimento do déficit habitacional e o desaquecimento do mercado imobiliário pós-pandemia. Contudo, se a intenção fosse verdadeiramente o (re)aquecimento do mercado e o fomento da moradia não se justificaria o aumento de penalidades de forma tão expressiva.

Ademais, na própria justificação, o autor do Projeto de Lei sustenta que a proposição visa “a fomentar a regularização fiscal das declarações de renda provenientes de locações de imóveis residenciais”. Após discorrer sobre o cenário econômico brasileiro que imporia barreiras para acesso a financiamentos imobiliários, destaca as medidas veiculadas no projeto: concessão de isenção do IRPF para rendimentos de aluguel, possibilidade de dedução da base de cálculo do imposto em relação ao pagamento de aluguel pelo contribuinte e seus dependentes e elevação do percentual da multa de ofício em caso de descumprimento de obrigação acessória. Ainda segundo o autor, a proposta cria incentivos econômicos para que locadores e locatários declarem formalmente os aluguéis e pune com maior rigor aqueles que deixarem de fazê-lo. Por fim, afirma que os benefícios propostos no PL tendem a incrementar a arrecadação tributária.

Pois bem, o que se verifica é a intenção – legítima – do Poder Público de regularização fiscal das declarações de renda provenientes de locações de imóveis residenciais.

⁵ MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. O Poder Judiciário na Perspectiva da Sociedade Democrática: O Juiz Cidadão. In: Revista ANAMATRA. São



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030

Tels.: (21) 2240-3221 / 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Reforço que não se defende aqui a sonegação de tributos ou o descumprimento de obrigações acessórias, todavia, não se pode relegar a segundo plano os efeitos práticos da legislação que se pretende inserir no ordenamento jurídico pátrio, eis que o Direito e a Sociedade não podem ser vistos de forma dissociada, sendo pertinente que o legislador deve se atender para o viés pragmático da produção legislativa, sob pena de não atingir a eficácia social pretendida.

Adentramos então à velha divergência que se traduz no “direito como meio de controle social x direito como instrumento de mudança social”, afigurando-se pertinente o destaque das lições de Max Weber:

Dessa forma, o Estado é uma forte arma de que se valem os detentores do poder político para exercerem sua força de dominação sobre a sociedade; sendo que o direito, manifestado pela vontade estatal legislativa (isto é, as leis elaboradas nos parlamentos), é utilizado pelos detentores do poder político para pôr em prática este sistema de controle social, seja para beneficiá-los, como manifestado por meio de normas de conteúdo patrimonial/econômica, as quais lhes convêm em suas relações (...)⁶

A reflexão que se propõe é pautada na abrupta mudança pretendida pelo Projeto de Lei 709/2022 na realidade social hodierna, qual seja a de impor um beneplácito fiscal para retirar das “sombras” aqueles locadores e locatários que não cumprem com as suas obrigações tributárias, o que invariavelmente vai estabelecer uma espécie de “cifra oculta” de contribuintes, eis que o benefício fiscal ofertado não supera o “risco” de os destinatários da norma declararem as relações locatícias, subvertendo a própria intenção do autor do Projeto.

Logo, a despeito de louvável a intenção do legislador, a eficácia da norma proposta corre risco caso o Poder Legislativo não compreenda a realidade social e venha a mitigar os possíveis efeitos deletérios de uma norma que afastará o objetivo da regularização fiscal e incentivará, em contrapartida, conluios e outras estratégias voltados a não se submeter ao risco de imposição de penalidades por atos que precedem a inovação legislativa.

⁶ Ciência e política : duas vocações. Tradução de Leonidas Hegemberg e Octany Silveira Mota. São Paulo : Cultrix, 1993. p. 57.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030

Tels.: (21) 2240-3221 / 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Ademais, outro grande risco da referida norma jurídica proposta é o de desincentivar as relações locatícias, carreando o incremento da especulação imobiliária, uma vez que – na análise econômica do locador – poderá ser mais convidativo não protagonizar uma relação locatícia mantendo o imóvel ocioso, sem atender à função social da propriedade e colocando ainda em risco o direito fundamental à moradia previsto na Constituição da República.

2 - Conclusão

Nessa senda contextual pode-se afirmar que institui-se um beneplácito fiscal para os locadores e para os locatários, sendo certo que a intenção do Poder Público deve ser analisada não sob o enfoque declarado, mas sim sob o enfoque velado, quais sejam: (a) o de fiscalização indireta (perquirir créditos tributários e lançamentos de ofício não prescritos ou decadentes de exercícios anteriores não declarados pelos protagonistas das relações locatícias; (b) arrecadar multas provenientes de descumprimentos anteriores e; (c) estabelecer um cadastro destinado ao estabelecimento de créditos tributários em períodos posteriores ao prazo final do benefício fiscal.

Recomenda-se que o legislador utilize-se de seu traquejo incomparável – quando se trata da busca fiscalizatória e arrecadatória – para melhor adequar a proposta que se pretende, seja por meio de mecanismos de anistia de débitos pretéritos; facilitação no parcelamento de débitos anteriores; prorrogação do período do benefício e/ou até mesmo diminuição/exclusão de penalidades para que o Projeto venha a encontrar adesão social e não se torne mais um conjunto de regras que culminará com execuções fiscais e imposição de penalidades na seara administrativa/tributária, afastando-se do objetivo precípuo de sua atuação, qual seja a pacificação social.

Nessa toada é de suma importância que o Projeto de Lei, venha a ser adequado ao real interesse e não uma busca de arrecadação com multas estratosféricas, alterando-se inciso XXVI do artigo 2º para que o benefício fiscal não seja por tempo determinado, mas sim indeterminado, até que nova legislação venha a ser estudada e aprovada no sentido de alterá-lo.

Na mesma forma o artigo 3º que visa a alteração do artigo 8º da Lei 9,250, que trata das reduções, que o benefício assim como no artigo anterior seja por tempo indeterminado, o que aliás, sempre deveria ter sido, para dessa forma compelir os locatários a declarar os valores pagos aos Locadores.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030

Tels.: (21) 2240-3221 / 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

O artigo 4º que trata da alteração ao artigo 44 da lei 9.430, que seja integralmente excluído do Projeto de Lei, mantendo-se inalterada a Lei no estado em que se encontra, sem a inclusão do parágrafo 1ºA, já que que só visa unicamente a busca de arrecadação extraordinária com multas por demais excessivas.

No nosso entender seria importante que o Projeto de Lei tivesse a preocupação em atender a necessidade social da moradia já sobejamente tratada no início do parecer, incluindo um artigo que isente de qualquer penalidade os casos pretéritos que por ventura venham a ser identificados, para dar um verdadeiro incentivo aos Locadores de manter locados seus imóveis residenciais.

O presente parecer conta com a aprovação da ABADI – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ADMINISTRADORAS DE IMÓVEIS, a qual foi procurada pelo subscritor na pessoa do seu Diretor de Locações MARCELO BORGES DA SILVA, bem como do SECÓVI SINDICATO DA HABITAÇÃO na pessoa de seu presidente PEDRO WAHAMANN, que manifestaram total apoio ao nosso entendimento, aos quais agradeço a atenção.

Por fim é do nosso entendimento que o Projeto de Lei com as alterações sugeridas, será muito benéfico tanto aos Locatários que terão certamente um universo maior de escolha, com aumento da oferta o que certamente influenciará a queda dos preços dos alugueis, bem como dos Locadores que, com os benefícios propostos terão mais incentivos para oferecer os imóveis para locação.

É o parecer, s.m.j.

Rio de Janeiro, 29 de março de 2021

Carlos Samuel de Oliveira Freitas

Membro da Comissão de Direito Imobiliário do IAB

Obs. Agradeço a colaboração do Dr. IURY MARCOS FIGUEIREDO DE SOUZA, membro desta comissão, na elaboração do presente parecer.