

DT. 7 - DEPARTAMENTO DOS SERVIÇOS LEGISLATIVOS
PARECER Nº 697/2003 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 008/2002.

Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica, de autoria do nobre Vereador Gilson Barreto, que visa alterar a redação do art. 133 da Lei Orgânica do Município, que dispõe sobre os impostos de competência do Município.

A presente Emenda pretende dar nova redação ao § 1º do art. 133, retirando a progressividade do IPTU.

Em que pesem os meritórios propósitos de seu autor, o projeto não reúne condições de prosperar, como veremos.

Com efeito, a Constituição Federal, em seu art. 156, confere diretamente aos Municípios competência para a instituição dos seguintes impostos:

"Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão inter vivos, 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;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel"...

Vale esclarecer que a redação do § 1º foi dada pela Emenda Constitucional nº 29/2000, admitindo, assim, a cobrança do IPTU progressivo em razão do valor do imóvel e de alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

A presente proposta de emenda à Lei Orgânica, por sua vez, pretende alterar a nova redação do seu art. 133, dada através da Emenda nº 24/01, que o adaptou aos termos da Constituição Federal.

Cumprir salientar, todavia, que o fato de se retirar da Lei Orgânica a referência à progressividade do IPTU não impede que o Sr. Chefe do Executivo encaminhe proposta de lei a esta Casa a introduzindo, pelo simples fato de que não se estará criando novo imposto, aliás, competência que não detém o Município, mas apenas e simplesmente disciplinando a sua cobrança, na forma prevista na Constituição Federal.

Registre-se, ainda, que, apesar da bem elaborada justificativa do autor, enquanto não for argüida a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 29/2000, que veio a possibilitar a cobrança do IPTU progressivo, junto ao Supremo Tribunal Federal, a norma continuará em pleno vigor.

Como sabemos, é princípio de melhor técnica de elaboração legislativa que não se deve produzir normas jurídicas que, desde o seu nascedouro, indiquem não possuir condições mínimas de efetividade.

No caso em tela, a retirada pura e simples da Lei Orgânica da progressividade não tem o condão de alcançar o objetivo almejado pelo seu proponente, que seria fazer com que o mesmo deixasse de ser aplicado no Município. É certo que o autor das propositura não teve a intenção de produzir norma sem condições de efetividade.

Ante ao exposto, considerando que a aprovação da Emenda proposta seria inócua, pois não impedirá que o Chefe do Executivo, através de lei ordinária, adote a progressividade, por encontrar respaldo na Constituição Federal, por não ser a previsão na Lei Orgânica condição "sine qua non" para a sua instituição, somos

PELA ILEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 21/5/03

Alcides Amazonas - Relator

Antonio Paes-Baratão

Celso Jatene

Goulart

João Antonio

VOTO EM SEPARADO DOS VEREADORES CARLOS ALBERTO BEZERRA JR. E WADIH MUTRAN
DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI
ORGÂNICA Nº 008/02

)Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo, que visa alterar a redação do art. 133 da Lei Orgânica, que dispõe sobre os impostos de competência do Município.

A presente emenda pretende dar nova redação ao § 1º do art. 133, retirando a progressividade do IPTU.

A princípio, cumpre ressaltar que a proposta cuida de matéria tributária, sobre a qual compete ao Município legislar, nos termos do art. 30, I e V, da Constituição Federal, que dispõe caber à comuna legislar sobre assuntos de interesse local e instituir e arrecadar os tributos de sua competência, e ainda em consonância com o art. 29, segundo o qual o Município reger-se-á por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual.

De fato, como assevera Paulo de Barros Carvalho, in "Curso de Direito Tributário", Ed. Saraiva, 6ª ed., pág. 153, as regras jurídicas tributárias, vistas sob o ângulo institucional a que pertencem, abrangem as normas que demarcam princípios, as normas que definem a incidência do tributo e aquelas que fixam providências para a operatividade do tributo, tais como as de lançamento, recolhimento, configuração de deveres instrumentais e relativas à fiscalização.

Isto posto, passaremos a analisar o conteúdo da propositura.

A Constituição Federal estabelece em seu art. 156 que:

"Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão inter vivos, 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;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar;

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 181, § 4º, II, o imposto previsto no inciso I, poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel;

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel..." (grifo nosso)

Contudo há que se realizar uma interpretação sistemática de nossa Carta Magna, atentando para a natureza do imposto que se visa regulamentar.

Com efeito, a Constituição igualmente dispõe em seu art. 145, § 1º, que:

"Art.145 (...)

(...)

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte."

A Constituição de 1988 abriga duas espécies de tributação progressiva: a progressividade de natureza fiscal, decretada no interesse da arrecadação, segundo a capacidade contributiva de cada um, e a progressividade extra-fiscal, que visa dirigir condutas para o melhor ordenamento urbano, de acordo com a função social da propriedade.

O IPTU progressivo de natureza extra-fiscal está previsto, especificamente, no inciso II, do § 4º, do art. 182, da Constituição Federal, segundo o qual é possível a instituição de IPTU progressivo no tempo, mediante lei municipal específica, para área incluída no plano diretor, a fim de obrigar o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a promover o seu adequado aproveitamento.

A progressividade de natureza fiscal, por seu turno, está prevista no art. 156, parágrafo 1º, o qual deve ser interpretado conjuntamente com o art. 145, § 1º, supra transcrito.

De fato, não pode a progressividade do IPTU levar em consideração unicamente o valor venal do imóvel, sua localização ou uso, sob pena de afrontar-se o princípio da capacidade contributiva, um critério de caráter eminentemente pessoal que, para ser corretamente avaliado deve buscar dados que mensurem tal capacidade efetivamente, para que não se corra o risco de, ao invés de se atingir a justiça fiscal, provocar-se, na realidade, uma grave injustiça.

Exemplificativamente, o proprietário de um lote de terreno em uma região valorizada, será alcançado por uma alíquota mais gravosa, enquanto o proprietário de 1000 lotes de terreno em uma área desvalorizada, será alcançado por uma alíquota menor. Assim, a progressividade através do uso de alíquotas diferenciadas, nessas hipóteses, não levou em conta a capacidade contributiva (critério pessoal: ser proprietário de um ou mil lotes), para levar em conta apenas o valor do patrimônio (valor venal do imóvel).

Entretanto, o valor do patrimônio, considerado do ponto de vista exclusivamente objetivo, é insuficiente para a mensuração da capacidade contributiva de alguém. Em outras palavras, essa capacidade, objetivamente considerada, pressupõe uma base econômica capaz de suportar uma tributação, mas exercer a imposição com base apenas nessa capacidade objetiva, pode conduzir a uma situação de injustiça fiscal.

Assim a presença de dispositivo na Lei Orgânica que permita a mera utilização de alíquotas progressivas incidentes sobre o valor venal dos imóveis, sem a conjugação de qualquer outro critério subjetivo, não se afigura um meio adequado para atender ao disposto no art. 145, § 1º, da Constituição Federal, repetido no art. 130, § 1º, da Lei Orgânica do Município. Decorrendo a apuração do valor venal apenas de fatores objetivos, tais como localização, área etc., a simples aplicação de alíquotas progressivas pode implicar em incorreta avaliação da capacidade contributiva do sujeito passivo e, com isso, no comprometimento do princípio da isonomia tributária (art. 5º e art. 150, II, CF).

Além disso, a progressividade diferenciada também em função da destinação do imóvel (residenciais e não residenciais) e outro critério que configura apenas um dado objetivo, que nenhuma relação tem com a capacidade contributiva do cidadão.

Conclui-se dessa forma, que repetir-se na Lei Orgânica texto inserto na Constituição após a emenda constitucional nº 29/00, sem avaliar o sistema jurídico como um todo, abre uma brecha para que o legislador municipal institua o IPTU progressivo sem obediência aos princípios constitucionais mencionados.

A alteração proposta é ainda mais salutar na medida em que se vê a enxurrada de ações judiciais questionando a constitucionalidade da emenda nº 29, algumas das quais têm suas decisões transcritas na justificativa ao PL.

Pelo exposto, somos

PELA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 21/5/03

Carlos A. Bezerra Jr.

Wadih Mutran