PARECER Nº 1172/2017 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 394/16.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Gilberto Natalini, que concede isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU para imóveis dotados de valor histórico ou arquitetônico relevante, além de acesso facilitado para consulta a arquivos e bibliotecas municipais, para o fim de obter fotografias, plantas e desenhos que subsidiem projetos de restauração arquitetônica. De valor inconteste a propositura pela sua preocupação com a preservação do patrimônio histórico e arquitetônico da cidade.

Sob o aspecto jurídico, nada obsta a tramitação do presente projeto de lei que se coaduna com o ordenamento jurídico vigente.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em relação à matéria versada no projeto de lei, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

E no que diz respeito à isenção tributária que se pretende conferir, a mesma sorte assiste ao projeto em questão. Com efeito, trata-se de matéria tributária, sobre a qual compete ao Município legislar, nos termos dos artigos 30, inciso III e 156, inciso I, da Constituição Federal, os quais dispõem caber ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência, dentre os quais o IPTU.

O artigo 13, inciso III da Lei Orgânica do Município, por sua vez, reforça a competência tributária do Município, ao dispor que cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre tributos municipais, bem como autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas.

Saliente-se que não existe óbice relativo à iniciativa legislativa, sendo que tanto o Executivo quanto o Legislativo podem dar o impulso inicial ao processo legislativo de leis tributárias e assim o é porque a Constituição Federal, fonte primeira das normas sobre processo legislativo, contemplando inclusive normas de repetição obrigatória, não contém qualquer restrição nesse sentido.

Corroborando nossa assertiva, trazemos à colação o julgado do Supremo Tribunal Federal (RE nº 328.896 / SP, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, DJ de 05-11-09), que mutatis mutandis aplica-se ao presente caso:

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. RE CONHECIDO E PROVIDO. Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969.

[...]

"- A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito

estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado." (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Impende apontar a relevância do projeto no que tange à preservação do patrimônio histórico e cultural da cidade. A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 225, caput, in verbis:

"Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações."

O meio ambiente, como bem jurídico protegido constitucionalmente, se divide em: meio ambiente natural, meio ambiente artificial, meio ambiente cultural, meio ambiente do trabalho e patrimônio genético, conforme a doutrina pátria.

A Constituição Federal define o patrimônio cultural, nos seguintes termos:

"Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico."

Fica clara a preocupação do constituinte em garantir a preservação dos bens dotados de valor histórico e arquitetônico, tendo em vista que as edificações, bem como conjuntos urbanos de valor histórico são parte do patrimônio cultural brasileiro.

No campo das competências constitucionais, a Carta Federal esclarece que a competência para legislar sobre proteção ao patrimônio histórico e cultural é concorrente da União, dos Estados e Distrito Federal (art. 24, VII). Os municípios possuem igualmente competência para legislar sobre o tema, nos termos do art. 30, inciso II, da Constituição Federal. O Brasil é signatário da Convenção Internacional para Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, assinada em 1972, em Paris, de modo que se mostra valorosa a preocupação municipal em estimular a proteção ao patrimônio cultural e histórico local, por meio da concessão de benefícios aos proprietários de imóveis com valor histórico ou arquitetônico relevante.

Com efeito, deve ser esclarecido que a concessão de benefícios fiscais aos proprietários de imóveis com valor histórico que preservem, recuperem ou reconstruam fachadas originais de imóveis dotados de valor histórico, em última análise, visa garantir a função social da propriedade urbana, protegida pelo art. 182, da Constituição Federal. Há previsão neste sentido na Lei n°10.257/2001 (Estatuto da Cidade):

"Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

IV - institutos tributários e financeiros:

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;"

Adilson Abreu Dallari pondera esta relação:

"Por último, a Lei 10.257/2001 destaca como instrumento tributário ou financeiro de política urbana os incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Possivelmente isso foi lembrado como contraponto à progressividade do IPTU. Ou seja, para lembrar que tanto o aumento como a diminuição da carga tributária podem ser instrumentos de atuação urbanística. Numa visão pragmática, isso serve para assinalar a viabilidade desse instrumento, que não configura, por si mesmo, uma indevida renúncia de receita, negligência na gestão fiscal ou favorecimento indevido." (DALLARI, Dalmo de Abreu. Estatuto da Cidade, 3ªed., São Paulo: Malheiros.)

Por versar sobre matéria tributária, durante a tramitação do projeto deverão ser convocadas pelo menos 02 (duas) audiências públicas, conforme determina o art. 41, inciso V, da Lei Orgânica do Município.

Para a sua aprovação, o projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, incisos I e XVII, da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, na forma do Substitutivo que segue, apresentado para adequar o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, somos

PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 394/16

Estabelece programa de benefícios e incentivos para os proprietários de imóveis com valor histórico ou arquitetônico relevante para que preservem e recuperem ou reconstruam fachadas originais e paredes externas, no âmbito do município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1° Os proprietários de imóveis construídos anteriormente a 1945, após parecer de juízo técnico prévio, quanto à significância do valor histórico ou arquitetônico de seus imóveis, gozarão de benefícios e incentivos para fomentar a recuperação ou reconstrução de suas fachadas e paredes externas, em seu aspecto original ou resultante de alterações posteriores, que se julgue devam ser preservadas como memória das intervenções ocorridas.

§ 1° Os mecanismos estruturados de avaliação deverão ser coordenados pelo CONPRESP - Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo, para que se opine tecnicamente quanto ao significado histórico ou arquitetônico que justifique a eventual concessão de descontos de IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano para os imóveis selecionados.

§ 2° Os interessados contarão com acesso facilitado para consulta a arquivos e bibliotecas municipais, visando obter fotografias, plantas e desenhos para subsidiar os projetos de restauração de forma fiel e tecnicamente adequada.

§ 3° Os projetos que impliquem em demolição de imóveis enquadrados nesta lei deverão ser objeto da avaliação prévia antes da concessão de autorização de derrubada.

Art. 2° Os imóveis tombados a nível federal pelo IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; estadual pelo CONDEPHAAT - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico; municipal pelo CONPRESP deverão ter o processo de recuperação observando integralmente a legislação e normatização para intervenções neste tipo de construção, para fazer jus aos benefícios concedidos.

Art. 3° Os proprietários de imóveis deverão submeter os projetos de reconstituição de fachadas e paredes externas para aprovação do CONPRESP e resultado de pesquisa documental ou fotográfica, que permita reconstituir a fisionomia original da edificação ou aquela prevalecendo em determinado momento histórico que se julgar ser mais merecedora de restauro/recuperação.

§ 1° Serão privilegiadas as iniciativas para edifícios situados nos centros históricos da cidade ou dos bairros e ainda os que estiverem em ruas ou quadras em que o número de prédios remanescentes do passado da cidade ainda seja significativo, convindo resgatar algo da paisagem arquitetônica de outrora.

§ 2° Para edificações não tombadas, em especial as que não estejam em centro de terreno, serão aceitos projetos que se restrinjam a intervenções na fachada, desde que mantida a fidelidade ao projeto de intervenção aprovado.

§ 3° Para edificações não tombadas poderá ser liberada a utilização de materiais e técnicas construtivas modernas, ainda que a adoção de alternativas originais seja preferencial.

§ 4° A manutenção de portões para acesso a garagem, acessos para atender regulamentação do Corpo de Bombeiros e outras exigências de ordem legal serão analisadas caso a caso, conforme avaliação prevista no art. 3°.

Art. 4° Os pedidos, projetos, benefícios concedidos e intervenções aprovadas receberão publicidade em página da Secretaria Municipal de Cultura para conferir a necessária transparência e controle social.

Art. 5° O Poder Executivo regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 6° As despesas decorrentes desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 7° Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 06/09/2017.

Mario Covas Neto - PSDB - Presidente

Caio Miranda Carneiro - PSB

Claudinho de Souza - PSDB - relator

Janaína Lima - NOVO

José Police Neto - PSD

Reis - PT

Rinaldi Digilio - PRB

Sandra Tadeu - DEM

Soninha Francine - PPS

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 12/09/2017, p. 83

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.