

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 096/2013

A autoria da presente Proposição é do Vereador José Antonio Caldini Crespo.

Dispõe sobre a instituição, nos termos do art. 182, § 4º Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de Sorocaba, através do IPTU Progressivo e dá outras providências.

Ficam instituídos no Município os instrumentos para que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, promova o seu adequado aproveitamento nos termos estabelecido no § 4º do art. 182, CR, nos art. 5º e 8º da Lei Federal nº 10257/2001, nos art. 1º a 4º da Lei Municipal nº 8181/2007 e demais normas

legais vigentes (Art. 1º); esta lei incidirá sobre os imóveis localizados na ZC; ZR1; ZR2 e ZR3, definidas no Mapa 2 – Zoneamento Municipal, integrante do PDDFTMS (Art. 2º); os proprietários dos imóveis serão notificados pela PMS para promover o adequado aproveitamento dos imóveis. A notificação far-se-á: por funcionário do órgão competente, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração, e será realizada por carta registrada, com aviso de recebimento; por edital, quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação. A notificação deverá ser averbada na matrícula do imóvel no CRIA, pela PMS. Uma vez promovido pelo proprietário, o adequado aproveitamento do imóvel, caberá a PMS efetuar o cancelamento da averbação (Art. 3º); os proprietários notificados deverão, no prazo máximo de um ano a partir do recebimento na notificação, comunicar à PMS uma das seguintes providências: início da utilização do imóvel; protocolamento de um dos seguintes pedidos: alvará de aprovação de projeto de parcelamento do solo; alvará de aprovação e execução de edificação. A expedição do alvará de aprovação de projeto de parcelamento do solo ou do alvará de aprovação e execução destinada aos imóveis cuja área de terreno seja superior a 1.000 m² ou cuja área a ser construída seja superior a 300 m² ficam condicionados à comprovação efetiva da integral quitação do IPTU que sobre ela recai (Art. 4º); as obras de parcelamento ou edificação referidas deverão iniciar-se no prazo máximo de dois anos a partir da expedição do alvará de aprovação do projeto de parcelamento do solo ou alvará de aprovação e execução de edificação (Art. 5º); o proprietário terá o prazo de até cinco anos, a partir do início de obras, para comunicar a conclusão do parcelamento do solo, ou da edificação do imóvel ou da primeira etapa de conclusão de obras no caso de

empreendimento de grande porte (Art. 6º); a transmissão do imóvel, por ato inter-vivos ou causa-mortis, posteriormente a data da notificação, transfere a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização sem interrupção de qualquer prazos (Art. 7º); em caso de descumprimento das condições e dos prazos estabelecidos para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, será aplicado sobre os imóveis notificados IPTU - Progressivo, mediante a majoração anual e consecutiva da alíquota pelo prazo de cinco anos, até o limite máximo de 15%. O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será igual ao dobro do valor da alíquota do ano anterior. Será adotado o valor da alíquota de 15 % a partir do ano em que o valor calculado venha a ultrapassar o limite estabelecido na Lei. Será mantida a cobrança do Imposto pela alíquota majorada até que se cumpra a obrigação de parcelar, edificar, utilizar o imóvel ou que ocorra a sua desapropriação. É vedada a concessão de isenções, anistia, incentivos ou benefícios fiscais relativos ao IPTU Progressivo de que trata a Lei. Os instrumentos de promoção do adequado aproveitamento de imóveis, nos termos da Lei, aplica-se, inclusive, àqueles que possuem isenção da incidência do IPTU. Observadas as alíquotas previstas na Lei, aplica-se o IPTU Progressivo a legislação tributária vigente no Município. Comprovado o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, ocorrerá o lançamento do IPTU sem a aplicação das alíquotas previstas na Lei, no exercício seguinte (Art. 8º); decorrido cinco anos da cobrança do IPTU Progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, o Município de Sorocaba poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública (Art. 9); os títulos da dívida pública, referidos na Lei, terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo

de dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais, nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 10.257, de 2001 (Art. 10); após a desapropriação, a PMS deverá, no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da incorporação ao patrimônio público, proceder ao adequado aproveitamento do imóvel. O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pela PMS, por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se as formalidades da legislação vigente. Ficam mantidas para o adquirente ou para o concessionário do imóvel, as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas na Lei (Art. 11); ficam excluídos os terrenos de até 1.000 m², bem como, as de qualquer dimensão e quantidade, pertencentes a instituições beneficentes ou religiosas, cuja destinação seja específica para suas atividades estatutárias (Art. 12); ficam excluídos os imóveis que, situados na área urbana, são comprovadamente utilizados em exploração extrativa, pecuária, agroindustrial ou dotados de fragmento de vegetação nativa (Art. 13); cláusula de despesa (Art. 14); esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 2014, revogadas as disposições em contrário (Art. 15).

Este Projeto de Lei encontra respaldo em nosso Direito Positivo, neste diapasão passaremos a expor:

Este PL versa sobre matéria tributária, em seu aspecto extrafiscal, que se traduz na utilização da tributação para compelir o proprietário de imóvel urbano a cumprir a função social da propriedade; sobre o tema frisa-se infra o magistério de José dos Santos Carvalho Filho:

O IPTU como Instrumento Urbanístico

SENTIDO. A figura do IPTU progressivo no tempo, como instrumento de política urbana, implica a possibilidade de cobrar esse imposto do proprietário de bem imóvel, majorando-se a alíquota respectiva em cada período anual, de forma a compeli-lo ao cumprimento da obrigação de parcelamento ou edificação.

O que marca esse tributo é a possibilidade de sofrer gradualmente elevação em sua alíquota e, em consequência, a elevação do próprio valor do imposto, onerando o proprietário recalcitrante em atender às obrigações urbanísticas que lhe foram impostas pelo governo municipal, vale dizer, as obrigações relativas à edificação e ao parcelamento do imóvel.

Nota-se que o valor do imóvel não é fator de relevância para a aplicação desse tributo. Ainda que o valor permaneça o mesmo, o aumento se dará na alíquota, rendendo ensejo ao aumento do próprio imposto.

A progressão do valor do tributo configura mecanismo de coerção ao proprietário tendo em vista a necessidade de

ser preservada a ordem urbanística e cumprido o objetivo firmado pelo plano diretor da cidade.

NATUREZA JURIDICA: o IPTU progressivo no tempo, previsto no Estatuto, não espelha tributo de natureza fiscal por não se destinar a meramente propiciar a arrecadação de recursos para o erário municipal.

*Como a finalidade da imposição reflete forma interventiva do Poder Público Municipal em razão da política urbana, na qual se busca o atendimento da propriedade urbana à função social, **o caráter do tributo passa a ser extrafiscal**, ou seja, reveste-se de interesse público diverso daquele de mera arrecadação de recursos para os cofres públicos. (g.n.)*

Por conseguinte, considerando-se esses elementos, temos que a natureza jurídica do IPTU progressivo no tempo, previsto na Constituição e no Estatuto, é a de tributo extrafiscal sobre o patrimônio, aplicado como instrumento sancionatório de política urbana¹.

Sublinha-se que **o Supremo Tribunal Federal**, em sua função jurisdicional de controle de constitucionalidade, firmou

¹ Filho, José dos Santos Carvalho, **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Editora: Lumem Júris, 3ª Edição, 2009. 89, 90, pp.

entendimento **que, em matéria tributária, a competência legiferante é concorrente** entre os Poderes Legislativo e Executivo; bem como entendeu que o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao fato de legislar sobre o orçamento do Estado. (ADI 352; Ag. 148.496 (AgRg); ADI 2.304 (ML)-RS)

Tal assunto (competência concorrente em matéria tributária) foi objeto de Recurso Extraordinário, em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 50.644.0/8, **a qual impugnava a Lei Municipal de Sorocaba nº 5.838, de 09.03.1999**, essa tem por objeto autorizar o Poder Executivo, para suspender temporariamente, pelo prazo de seis meses, da obrigação de pagamento de tarifas, taxas e impostos municipais, aos trabalhadores que não dispuserem de qualquer remuneração. O julgamento se deu em 10 de abril de 2002; decidindo os Ministros do STF :

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 e nem comporta interpretação ampliativa, na medida 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 para os fins de instauração

do respectivo processo legislativo – ao fato de legislar sobre o orçamento do Estado. No mesmo sentido: ADI 352; Ag. 148.496 (AgRg); ADI 2.304 (ML)-RS. Assim posta a questão, forte no disposto no art. 557, 1.-A, CPC, conheço do recurso e dou-lhe provimento. Publique-se. Brasília, 10 de abril de 2002. Ministro Carlos Veloso – Relator – Recurso Provido – Votação Unânime – Presidência do Senhor Ministro Celso de Melo. Presentes à Sessão os Senhores Ministro Carlos Veloso, Mauricio Correa, Nelson Jobim e Gilmar Mendes.

Destaca-se infra o julgamento do **Recurso Extraordinário nº 328.896/SP**, datado em 09 de outubro de 2009, **onde o STF**, no mesmo sentido do posicionamento retro exposto, **decidiu pela inexistência de reserva de iniciativa em matéria tributária**; consta no Acórdão que decidiu o recurso citado:

RELETOR: MIN. CELSO DE MELLO

*EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. **MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA.** PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DE INICITIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. **RE CONHECIDO E PROVIDO.** (g.n.)*

- 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. Precedentes.

Ressalta-se ainda, os julgados abaixo descritos, constatando-se a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, consagrando a orientação de que, sob a égide da Constituição Republicana de 1988, também o Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária:

RTJ 133/1044 – RTJ 176/1066- 1067 – Consagra a orientação de que, sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969 (art. 57, I)

RTJ 133/1044, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno – 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.

RTJ 179/77, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno – Impende advertir, ainda, na linha do magistério jurisprudencial desta Suprema Corte (RTJ 176/1066 – 1067), que se revela inaplicável, aos Estados-membros e aos Municípios, ante a sua evidente impertinência, a norma inscrita no art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, pois a cláusula consubstanciada nesse preceito constitucional concerne, unicamente, às proposições legislativas que disponham sobre matéria tributária pertinente aos Territórios Federais.

Por fim, destaca-se ainda, os julgados abaixo, que orienta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pela inexistência de competência reservada, em tema de direito tributário:

RE 243.975/RS, Rel. Min. Ellen Grace; **RE 334.868 – AgR/RJ**, Rel. Min. Carlos Brito; **RE 336.267/SP**, Rel. Min. Carlos Brito; **RE 353.350 – AgR/ES**, Rel. Min. Carlos Veloso; **RE 369.425/RS**, Rel. Min. Moreira Alves; **RE 371.887/SP**, Rel. Min. Carmem Lúcia; **RE 396.541/RS**,

Rel. Min. Carlos Velloso; **RE 415.517/SP**, Rel. Min. Cezar Peluso; **RE 421.271 – AgR/RJ**, Rel. Min. Gilmar Mendes; **RE 444.565/RS**, Rel. Min. Gilmar Mendes; **RE 461.217/SC**, Rel. Min. Eros Grau; **RE 501.913**, Rel. Min. Menezes Direito; **RE 592.477/SP**, Rel. Min. Ricardo Lawandowski; **RE 601.206/SP**, Rel. Min. Eros Grau; **AI 348.800/SP**, Rel. Celso de Mello; **AI 258.067/RJ**, Rel. Min. Celso de Mello.

Confirmando o entendimento do STF retro exposto, pela existência da competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo em matéria tributária; observa-se que esta Proposição encontra embasamento na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a qual dispõe:

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção III

Do IPTU progressivo no tempo

*Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, **o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo**, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. (g.n.)*

Conforme se verifica no dispositivo legal supra citado, o art.7º da Lei de Regência (Estatuto da Cidade) prevê expressamente a possibilidade de o Município instituir o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, estando dentro dos parâmetros da legalidade o Capítulo I deste PL, que a institui o IPTU progressivo no tempo.

Concernente ao Capítulo II deste Projeto de Lei, que dispõe sobre a notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, constata-se que o citado Capítulo deste PL, encontra respaldo na Lei Federal 10.257/2001; diz a aludida Lei:

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

*§ 2º **O proprietário será notificado pelo Poder Executivo** municipal para o cumprimento da obrigação, **devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.** (g.n.)*

§ 3º A notificação far-se-á:

*I- **por funcionário do órgão competente do Poder Público Municipal,** ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração. (g.n.)*

*II – **por edital** quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I. (g.n.)*

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I- um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II- dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando que o projeto aprovado compreenda o empreendimento com um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização prevista no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

O Capítulo II deste PL impõe ao executivo uma rotina administrativa, porém não contrasta com o art. 61, II, LOM, que dispõe ser de competência privativa do Prefeito exercer a direção superior da Administração Pública Municipal; pois tão só transfere para a legislação Municipal, os parâmetros estabelecidos na Lei Federal nº 10.257/2001, conforme se constata nos artigos retro descritos da citada Lei, tais parâmetros devem ser observados para possibilitar a tributação do IPTU progressivo.

Normatiza o Capítulo III deste PL sobre o IPTU Progressivo, conforme se nota no disposto dos artigos do aludido Capítulo, tratar-se de uma adequação do estatuído na Lei Federal nº 10.257/2001, propondo inovar o Direito Positivo Municipal; diz a citada Lei Nacional (Estatuto da Cidade):

Seção III

Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente no ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não seja atendida em cinco anos, o Município manterá a

cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Na sequência de análise deste PL, nota-se que o Capítulo IV, disciplina a desapropriação com pagamento em títulos, observa-se que o teor dos artigos do aludido Capítulo, estão em perfeita consonância com o disposto na Lei Nacional 10.257/2001, *in verbis*:

Seção IV

Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança de IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas,

assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º valor real da indenização:

I- refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei.

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contando a partir de sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Por todo o exposto, verifica-se que este Projeto de Lei encontra bases no Direito Pátrio; destaca-se - se que a competência para deflagrar o processo legislativo, em matéria tributária, é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo este o posicionamento firmado na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal; bem como esta Proposição encontra respaldo na Lei Nacional nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade); **sob o aspecto jurídico nada a opor.**

Ressalta-se que a aprovação desta Proposição dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, pois, a aprovação do PL implica na alteração do Código Tributário do Município, em conformidade com o art. 40, § 2º, 1, LOM e art. 163, I, RIC.

Tão somente destaca-se que cabe pequena retificação no art. 15 deste PL, sendo que, conforme normatiza a Lei Complementar Federal nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração de leis, estabelece em seu art. 9º que: “A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas”.

Apenas a título de informação, observa-se que está em vigência na Capital do Estado de São Paulo a Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010, que versa sobre o exato assunto tratado neste PL, tal Lei foi de iniciativa parlamentar, com parecer favorável da respectiva Comissão de Justiça.

É o parecer.

Sorocaba, 04 de abril de 2.013.

MARCOS MACIEL PEREIRA
ASSESSOR JURÍDICO

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES
Secretária Jurídica