



ESCOLA DE FORMAÇÃO 2007

Estudo Dirigido: IPTU Progressivo

**Preparado por Pedro Luiz do Nasc. Filho
(Escola de Formação, 2007)**

**MATERIAL DE LEITURA PRÉVIA:
RE 423.768-7-SP (Voto Marco Aurélio)
Pesquisa PET/Sesu-MEC IPEA 2006**

Contexto

O IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) é um imposto de competência municipal, previsto pelo art. 32 do Código Tributário Nacional, que incide sobre imóveis localizados no perímetro urbano. Sua base de cálculo é o valor venal do imóvel¹. Um IPTU progressivo significa aplicar alíquotas diversas, crescentes na medida em que cresce a base de cálculo do imposto. A progressividade serve a uma finalidade extrafiscal, isto é, que vai além da mera arrecadação. Com a progressividade procura-se dar ao imposto um caráter distributivo, já que determinados imóveis pagarão desproporcionalmente mais impostos que outros.

Originalmente a Constituição de 1988 não previa expressamente a progressividade do IPTU em razão do valor venal do imóvel. As únicas possibilidades expressas eram de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade (art. 156 §1º) e a progressividade no tempo (art. 182 §4º). Desse modo, a posição anteriormente consolidada no STF (ver, por exemplo, o RE 153.771 de 1997) era a de que tributo de caráter real (isto é, incidente sobre imóveis e não sobre pessoas) não poderia ter alíquotas progressivas, sob pena de ofensa aos princípios da capacidade contributiva e isonomia.

Entretanto, depois de uma intensa discussão jurídica e parlamentar, a Emenda Constitucional 29 de 2000 previu expressamente a possibilidade da progressividade em razão do valor venal do imóvel, alterando o art. 156. Isto deu ensejo à criação da Lei Municipal nº 13.250/01 de São Paulo, que posteriormente foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Alçada de São Paulo, daí subindo à discussão no Supremo Tribunal Federal. Os votos proferidos neste Recurso Extraordinário 423.768-7, especialmente o do Min. Marco Aurélio, vêm em sentido diverso dos proferidos até então, para proclamar a constitucionalidade do IPTU progressivo e da Emenda nº 29.

Esta decisão tem enormes repercussões, tanto no que diz respeito ao número de demandas judiciais semelhantes, quanto da importância da possibilidade de se utilizar desta política fiscal como forma de distribuir renda, no sentido de buscar maior justiça distributiva.

Leia um trecho da notícia do jornal Valor Econômico de 29/06/06, um dia após a sessão de julgamento.

¹ Entende-se por valor venal do imóvel o valor do imóvel para venda em dinheiro, à vista. Este valor é estabelecido pela prefeitura, geralmente diferente do valor de mercado.

“O Supremo Tribunal Federal (STF) definiu ontem a validade do IPTU progressivo no julgamento de um recurso da prefeitura de São Paulo contra uma decisão da Justiça paulista que derrubava o novo imposto. O julgamento teve cinco votos pela manutenção da progressividade, mas um pronunciamento prévio do ministro Gilmar Mendes indica que a disputa já tem maioria em favor da prefeitura. A decisão significa uma reviravolta da posição do próprio Supremo sobre o tema e vai contra o posicionamento dominante da Justiça de São Paulo - onde a criação da progressividade na capital foi questionada em massa em 2002.

Segunda maior disputa do Supremo em número de processos - são mais de 2,1 mil casos -, o IPTU progressivo levou o ministro Gilmar Mendes a considerar a edição de uma súmula sobre o tema. De acordo com o ministro, além do número de processos na casa, o fato de a ação judicial questionar uma lei de São Paulo justifica uma medida do tipo. "Estamos a decidir um caso de efeito enorme, não só pelo efeito mimético - visto que outros municípios tendem a copiar a legislação paulistana - mas pelo impacto que o próprio precedente pode ter no município", diz.

O posicionamento do Supremo no "leading case" sobre o assunto, em 1997, foi contra a progressividade do IPTU. A decisão derrubou a lei que alterava a forma de arrecadação do imposto em Belo Horizonte, o que serviu para derrubar o instrumento também em outras capitais que haviam adotado a fórmula no início dos anos 90 - como o Rio de Janeiro. Em 2000, contudo, a Emenda Constitucional nº 29 constitucionalizou a progressividade do IPTU e provocou uma nova onda de edições de leis municipais sobre o tema.

Segundo o relator do processo levado a julgamento ontem, o ministro Marco Aurélio de Mello, o pedido da prefeitura paulista só seria improcedente se a Emenda Constitucional nº 29 tivesse afastado uma cláusula pétrea, o que, na sua visão, não ocorreu. "A emenda não afastou garantia individual e mesmo o texto original já previa a progressividade dada a capacidade contributiva", disse. A nova ministra Carmen Lúcia acrescentou que a emenda só veio esclarecer o que não tinha ficado claro no texto anterior da Constituição. "A emenda foi uma espécie de embargo declaratório da Constituição", disse.

O ministro Eros Grau afirmou que a emenda passa a admitir a progressividade não só pelo valor do imóvel mas pelas alíquotas aplicadas. "É um corretor, ainda que ténue, da iniquidade do sistema tributário nacional", diz. Depois de pedido de vista de Carlos Britto, o ministro Sepúlveda Pertence adiantou o voto e declarou que já no julgamento de 1997 se dizia simpático à tese da progressividade, mas se rendeu ao posicionamento permitido pelo texto da Constituição de então”.

Questões

1) O direito pode ser visto como instrumento para a obtenção de finalidades e objetivos que só podem ser alcançados mediante comportamentos humanos. Nesse sentido o tributo seria um instrumento jurídico de abastecimento dos cofres públicos², a fim de atender as necessidades estatais.

O IPTU progressivo apresenta-se como uma forma de fazer “justiça tributária” e distribuir renda. Seria constitucional, por exemplo, a adoção de IPTU progressivo em razão do local do imóvel para fins de política urbanística, não relacionada com questões de justiça distributiva (para desestimular a construção em certas áreas da cidade e estimular em outras, por exemplo)? Por quê?

2) É apresentada na monografia a questão do hipotético *trade off* entre eficiência e equidade. Isto é, que haveria uma excludência recíproca entre estes dois conceitos. A persecução do objetivo equidade implicaria, necessariamente, afastar o objetivo eficiência (aqui entendida relativamente ao montante arrecadado pela administração).

Em seu voto, o Min. Marco Aurélio não levanta esta questão. Supondo que o fizesse e chegasse à conclusão de que o IPTU progressivo implicasse numa menor eficiência

² ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 29.

arrecadatória. Poderia declarar a inconstitucionalidade da lei com base neste argumento? Cabe ao STF fazer esse tipo de análise?

3) Releia um trecho do voto:

“Ora, a Emenda Constitucional nº 29/2000 não afastou direito ou garantia individual. E não o fez porquanto texto primitivo da Carta já versava a progressividade dos impostos, a consideração da capacidade econômica do contribuinte, não se cuidando, portanto, de inovação a afastar algo que pudesse ser tido como integrado a patrimônio. O que decidido pelo Tribunal de origem implica extensão, ao conceito de cláusula pétrea, incompatível *com a ordem natural das coisas*, com o preceito do § 1º do artigo 145 e do artigo 156, § 1º, na redação primitiva.” (grifo nosso)

A) O ministro não considerou haver ocorrência de alteração de cláusula pétrea, declarando a constitucionalidade da emenda nº 29. Em algum momento é questionada a possibilidade do STF fazer controle de constitucionalidade de emendas? O ministro poderia alegar a inconstitucionalidade da emenda com base em outra norma constitucional, que não o art. 60?

B) São comuns em acórdãos expressões do tipo “ordem natural das coisas” ou “da natureza das coisas”, etc. Qual a função da expressão acima grifada na construção dos argumentos? Se a suprimíssemos algo mudaria?