



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 323/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0511/18.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador José Police Neto, que institui a Política Municipal de Incentivo ao Teletrabalho nos órgãos da Administração Direta e Indireta e nas empresas privadas sediadas no Município de São Paulo, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade de vida do cidadão através de redução de deslocamentos motorizados e descentralização da massa populacional dos centros empresariais.

A propositura define o Teletrabalho como "a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, viabilizado através do acesso remoto pelo empregado no ambiente tecnológico da empresa através de softwares de controle de demandas e produtividade, que, por sua natureza, não constituam trabalho externo" (art. 2º), modalidade que deve constar expressamente do contrato individual de trabalho (art. 2º, § 1º).

Com o objetivo de estimular esta modalidade, o projeto define objetivos e diretrizes da política (arts. 3º e 4º), e autoriza o Município a conceder incentivos fiscais para as empresas que a adotarem (art. 5º) e no Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU das empresas que aderirem ao programa (art. 6º) e ao trabalhador que adapte sua residência para o trabalho (art. 7º).

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Inicialmente, deve ser registrado que o projeto cuida 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, como 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 Municipal, 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 à iniciativa legislativa. Portanto, não há que se falar em qualquer vício de inconstitucionalidade em relação a tal aspecto.

O Município possui competência para editar normas de interesse local, notadamente as relativas à sua organização administrativa, nos termos dos artigos 30, I, da Constituição Federal e artigo 13, I, da Lei Orgânica do Município.

Há igualmente aderência da propositura às diretrizes estabelecidas pelo Marco Regulatório da Política Urbana, notadamente Lei 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico, além de outros diplomas legais a Lei 14.933, de 4 de junho de 2009 - Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo e o Plano Municipal de Mobilidade Urbana - PlanMob/SP 2015 instituído pelo Decreto 56.834, de 24 de fevereiro de 2016.

Sob o ponto de vista material, também não se vislumbra nenhuma incompatibilidade entre as regras dispostas no projeto sob análise e o direito constitucional positivo. Isto é, não há norma de hierarquia constitucional que impeça a criação de isenção parcial de IPTU em relação aos contribuintes descritos no projeto.

Com efeito, ao delimitar a hipótese de incidência dos impostos, a Constituição Federal não impôs que cada ente federativo impusesse, por meio de lei, o imposto de sua competência sobre todos os potenciais sujeitos passivos. Ao contrário, essa delimitação mais precisa compete a cada ente federativo por meio de seu respectivo poder de tributar. Nas palavras de Aires F. Barreto:

"A Carta Magna, ao discriminar as competências tributárias entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, o faz mediante descrição de cada uma das situações sobre as quais poderão incidir os tributos a serem criados pelo legislador ordinário de cada uma dessas esferas de governo. Assim, na própria Constituição Federal, já se tem um arquetipo da hipótese de cada um dos tributos atribuídos à competência de cada ente político-constitucional. No caso dos impostos, então, essa prefinição é minudente, especificando as normas constitucionais cada um dos fatos de conteúdo econômico que o legislador ordinário, federal, estadual, distrital ou municipal, poderá erigir como hipótese de incidência do imposto atribuído à sua respectiva competência.

O legislador ordinário, balizado pela moldura constitucional dos tributos, exercerá sua competência instituindo-os. Ao fazê-lo, desde que não fira princípios constitucionais, poderá esgotar ou não a faixa de competência tributária que a Constituição lhe outorga.

Assim, ao instituir o tributo, (a) erigirá como hipótese de incidência todos os fatos passíveis de subsunção naquele prefinido na norma constitucional de outorga de sua competência, ou (b) erigirá como hipótese de incidência alguns dos fatos passíveis de subsunção naquele definido na norma constitucional que atribuiu a sua competência, seja (b.1) descrevendo a hipótese de incidência de modo a que ela corresponda a apenas alguns dos fatos escolhidos, de modo que os demais não se subsumam, por exclusão, seja (b.2) descrevendo a hipótese de incidência para contemplar todos aqueles fatos passíveis de subsunção à predefinição constitucional do tributo e, paralelamente, especificará, de modo expresso, que sobre eles o tributo não incidirá, ou, ainda (b.3) descrevendo a hipótese de incidência de modo abrangente, isto é, contemplando todos aqueles fatos passíveis de subsunção à predefinição constitucional do tributo e, paralelamente, especificando certos e determinados fatos para prescrever, expressamente, que eles estão isentos do tributo, por prazo certo ou indeterminado, segundo (ou independentemente) determinadas condições, onerosas ou não." (Barreto, Aires F. Curso de Direito Tributário Municipal, Ed. Saraiva, São Paulo, pgs. 560-561).

Em resumo, a possibilidade de isentar determinados fatos ou pessoas da incidência de imposição tributária está inserida na autonomia conferida a cada ente federativo para impor os seus tributos.

O E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao analisar casos semelhantes em diversos municípios, considerou constitucionais as leis municipais que concederam isenção parcial de IPTU aos imóveis localizados em áreas nas quais ocorrem feiras-livres. Observe-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 11.802, DE 11 DE SETEMBRO DE 2015, QUE "DISPÕE SOBRE O DESCONTO DE 50% (CINQUENTA POR CENTO) NO PAGAMENTO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) DOS IMÓVEIS URBANOS LOCALIZADOS NAS VIAS PÚBLICAS ONDE SE REALIZAM AS FEIRAS-LIVRES DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO" - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO MUNICIPAL - IRRELEVÂNCIA - AFRONTA À ISONOMIA - INOCORRÊNCIA - PRECEDENTES DO STF E DO ÓRGÃO ESPECIAL DESTA CORTE - IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2224194-27.2015.8.26.0000; Autor: Prefeito do Município de São José do Rio Preto; Relator João Negrini Júnior, publicado em 21.06.2016).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal que prevê isenção de 50% no IPTU para imóveis situados em região de feiras livres. Exercício legítimo de competência para isentar parcialmente de imposto municipal. Não caracterizada hipótese de iniciativa legislativa

reservada ao Chefe do Poder Executivo. Taxatividade do rol constitucional de iniciativa privativa. Matéria que não se confunde com questão orçamentária. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Isenção justificada, que não se mostra desarrazoada ou desproporcional. Inconstitucionalidade não configurada. Pedido julgado improcedente. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2273848-80.2015.8.26.0000; autor: Prefeito do Município de Presidente Prudente; Relator Márcio Bartoli; publicado em 17.03.2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 2.712, de 17 de março de 2015, do Município de Arujá, que concede isenção parcial (50%) de IPTU aos imóveis situados nos locais em que se realizam feiras livres. Alegação de violação de iniciativa reservada do Chefe do Executivo. Não ocorrência. Matéria de iniciativa concorrente, conforme jurisprudência deste Órgão Especial e do STF. Alegação de afronta ao princípio da independência dos Poderes. Não ocorrência. Norma que não dispõe sobre atividade de atribuição do chefe do Executivo. Ação julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2113671-45.2015.8.26.0000; autor: Prefeito do Município de Arujá; Relator: Antônio Carlos Villen, publicado 09.10.2015.).

Em atenção às informações solicitadas por esta Comissão, o Executivo manifestou-se contrariamente à propositura.

Em que pesem os argumentos expostos pelo Executivo, parece-nos que, por ora, não devem ensejar manifestação contrária desta Comissão, haja vista estarem calcados primordialmente em questões de mérito, cuja análise mais detida deverá ser realizada pelas comissões competentes. No que se refere especificamente à possibilidade de concessão de redução da alíquota do ISS, parece-nos ter havido equívoco na interpretação da norma proposta (fls.16 verso) que obviamente refere-se à hipótese em que o tributo - em qualquer época, ainda que futura - tenha alíquota superior a 2%.

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

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE:

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 03/04/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR) - Relator

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

José Police Neto (PSD)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (PRB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 06/04/2019, p. 93

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