



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 591/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0360/19.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Sandra Tadeu, que dispõe sobre a concessão de isenção de 10% sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, incidente sobre os imóveis localizados em ruas, avenidas, travessas e demais espaços públicos em que se verifique, de forma contínua, a atividade de prostituição.

Nos termos da propositura, o mapeamento das áreas e o estabelecimento de critérios para a isenção de IPTU deverão ser estabelecidos pelo Poder Executivo (art. 2º).

De acordo com a justificativa, a propositura possui o escopo de minimizar os prejuízos decorrentes da desvalorização imobiliária incidente sobre os imóveis atingidos pela atividade de prostituição no seu entorno.

Para poder emitir parecer, esta Comissão solicitou ao Poder Executivo informações a respeito da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida (fls. 5 - 6), sendo certo que este se manifestou por meio da Secretaria Municipal de Fazenda (fls. 7 - 13).

Sob uma análise estritamente jurídica, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

No aspecto formal, nada obsta a tramitação do projeto, eis que a propositura foi apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, com fulcro nos artigos 13, incisos I e II, e 37, caput, ambos da Lei Orgânica do Município.

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, dentre os quais o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - 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 à iniciativa legislativa.

Em seu aspecto de fundo, o projeto visa propiciar tratamento mais benéfico aos proprietários ou responsáveis tributários de imóveis localizados em ruas e avenidas com atividade contínua de prostituição. A medida encontra respaldo no ordenamento jurídico e está alinhada com os princípios constitucionais tributários. Acerca do tema, oportunas as ponderações de Marlon Alberto Weichert:

Destarte, o ponto central para a desigualação fundada na isonomia é a adequada fundamentação do elemento de discrimen, de modo que seja compatível com o sistema constitucional.

...

A Constituição, portanto, fixou como elemento principal de discrimen para a isonomia tributária a capacidade econômica dos cidadãos. Assim, a sociedade deve repartir os encargos do Estado proporcionalmente às possibilidades econômicas de cada um.

É verdade, porém, que a igualdade tributária com base em elementos de capacidade contributiva não é facilmente aplicável a todos os tributos. Por esse motivo, a Constituição admite que taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios, contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e contribuições de interesse de categorias profissionais e econômicas relevem essa norma, pois são tributos que consideram mais diretamente outros valores, especialmente o da contraprestação e o do interesse econômico das categorias e do Estado.

...

Mas, de qualquer forma, havendo possibilidade de conciliação das peculiaridades desses tributos com a isonomia a distribuição dos encargos, não temos dúvida em afirmar que a lei deve graduar o tributo em face das possibilidades econômicas do contribuinte.

...

No entanto, a igualdade-capacidade contributiva poderá sofrer interação com outros valores, não só econômicos como sociais, postos também no plano constitucional, passíveis de serem alcançados por meio de um tratamento tributário diferenciado. (in "Isenções tributárias em face do princípio da isonomia", disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/575/r145-24.pdf?sequence=4>, acesso em 26/02/18)

Em relação às exigências estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar Federal nº 101/00, note-se que o seu art. 14 prevê medidas que devem ser observadas em casos de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de qualquer natureza da qual decorra renúncia de receita, dentre as quais a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência.

No entanto, o C. Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a este respeito, firmou o entendimento segundo o qual a promulgação da norma jurídica sem especificação de dotação orçamentária ou indicação de fonte de custeio não afeta a sua validade jurídica, mas pode impedir sua eficácia no exercício financeiro em que for editada. Neste sentido, são os precedentes destacados:

I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 2.482, do Município de Ribeirão Preto, que institui o programa IPTU verde em âmbito local e dá outras providências.

II. Violação ao artigo 113, do ADCT, da CF. Não ocorrência. Como exposto no artigo 106 da Emenda Constitucional nº95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o "Novo Regime Fiscal", o âmbito da incidência de mencionado dispositivo se restringe ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, não se aplicando aos Municípios.

III. O diploma não aborda matéria orçamentária, dispondo sobre direito tributário. Inaplicáveis às suas disposições ou ao projeto que o antecedeu, portanto, as exigências previstas no artigo 174, caput, e §6º, da CE. Precedentes do STF e deste Colegiado.

IV. Afastada, ainda, a suposta violação ao artigo 176, incisos I e II, da CE. Lei Complementar Municipal que instituiu concessão de desconto tributário aos contribuintes do IPTU que atenderem às suas exigências somente a partir do exercício orçamentário de 2019. Consequente possibilidade de que sejam inseridos no projeto da lei orçamentária anual de referido exercício os impactos e possíveis medidas compensatórias relativas à renúncia de receita concretizada por meio do benefício tributário em comento. Doutrina.

V. Causa de pedir aberta na ação direta. Precedentes do STF. Verificação de vício de inconstitucionalidade no diploma combatido por fundamentos diversos daqueles apontados na inicial.

VI. Inconstitucionalidade dos artigos 5º; 8º, §§ 2º, 3º, 4º e 5º; 11; e 13, §3º, e da expressão "para a Secretaria Municipal do Meio Ambiente", por infringência aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, "a", e 144, da CE, e artigo 2º, da CF. Interferência do Poder Legislativo na organização da Administração Pública. Imposição de novas atribuições a órgãos e funcionários vinculados ao Poder Executivo. Patente violação ao princípio da separação dos Poderes. Ação julgada parcialmente procedente.

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2001841-69.2018.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 13.06.2018)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 11.489, de 09 de fevereiro de 2.017, de iniciativa parlamentar, do Município de Sorocaba, que dispõe sobre o programa de uso sustentável da água - Matéria que não se insere dentro da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Competência concorrente da União, Estados e Municípios para legislar sobre proteção do meio ambiente - Legislação impugnada que não aborda matéria inserida no rol taxativo do art. 24, parágrafo 2º, da Constituição Estadual - Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada - Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta Estadual não configurada - Precedentes - Ação improcedente.

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2212311-78.2018.8.26.0000, Rel. Des. Salles Rossi, j. 30.01.2019)

EMENTA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Complementar Municipal nº 1.546, de 20 de abril de 2.017, que revogou a Lei Complementar nº 1.534, de 27/12/2016, que instituiu a Contribuição para o Custeio e a Manutenção do Serviço de Iluminação Pública - COSIP, no Município de Lins - Matéria tributária que não está reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas sim dentro da competência legislativa comum Matéria que não se confunde com questão orçamentária - Ausência de inconstitucionalidade por vício de iniciativa ou violação ao princípio da separação de poderes (artigo 5º, da Constituição Estadual) - Eventual reflexo no orçamento municipal que não se confunde com a competência para legislar - Extinção do tributo que não acarreta aumento de despesa, mas implica exclusão de receita derivada, o que, por si só, não afronta o art. 25, da Constituição Estadual - Análise de efeitos financeiros ou orçamentários da lei que demanda a exploração de questões de fato dependentes de prova, insuscetível na estreita e especial via do contencioso de constitucionalidade - Ação julgada improcedente.

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2108341-96.2017.8.26.0000, Rel. Des. Salles Rossi, j. 29.11.2017)

Desta maneira, a falta de especificação da fonte de recursos não implica inconstitucionalidade da lei, mas a sua inexecutabilidade no exercício orçamentário em que aprovada, com eventuais repercussões, portanto, na eficácia da norma jurídica.

Enfatize-se que as D. Comissões de temáticas são competentes para a apreciação do mérito da propositura, sendo certo que à D. Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa cabe reapreciar a questão sob a ótica das finanças públicas.

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, com estas observações, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 30/06/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Faria de Sá (PP)

Gilberto Nascimento (PSC) - Relator

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Contrário

Rubinho Nunes (PSL)

Sandra Tadeu (DEM)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 01/07/2021, p. 95

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