



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 959/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0381/2021.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Carlos Bezerra Jr, que institui o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano para empresas e organizações do município de São Paulo.

Segundo a proposta, o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano tem a finalidade de fomentar as medidas de impacto social promovidas por empresas e organizações da sociedade civil no âmbito do Município de São Paulo e incentivar a adoção de medidas para a mitigação ou solução de problemas sociais ou ambientais de determinada coletividade mediante iniciativas desenvolvidas e implementadas por empresas ou organizações da sociedade civil

Para tanto prevê o projeto, em seu art. 3º, autorização para a criação de uma Comissão Municipal de Impacto Social, instância colegiada de natureza consultiva e deliberativa, com composição intersecretarial, com diversas obrigações e com a possibilidade de participação de servidores de outras áreas para auxiliar na análise das propostas apresentadas.

Dispõe ainda que as empresas e organizações da sociedade civil aprovadas no Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano receberão os selos Ouro, Prata ou Bronze, de acordo com a validação e aprovação do plano apresentado ao Poder Público, de sorte que as propostas recebidas serão analisadas de acordo com o impacto social produzido e que darão direito ao Certificado de Impacto Social. Segundo previsto, serão outorgados percentuais de desconto nos tributos municipais de acordo com os investimentos realizados e na seguinte proporção: I - Selo Bronze: 10%; II - Selo Prata: 15%; e III - Selo Ouro: 25% de desconto.

Estabelece, também, que a Certificação de Impacto Social será cancelada se for verificado o descumprimento das condições exigidas pelo Programa ou se ou não forem prestadas as informações ou apresentados os documentos solicitados. Por fim, dispõe que o cancelamento dessa Certificação importará na revogação dos créditos outorgados ao beneficiário, cujos valores deverão ser integralmente restituídos ao Município, acrescidos de multa correspondente a 50% (cinquenta por cento) do valor do crédito.

Sob aspecto estritamente jurídico, na forma do Substitutivo ao final apresentado, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, uma vez que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme restará demonstrado.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I e V, Constituição da República).

Cumpra observar que a propositura não dispõe sobre organização administrativa, bem como não versa sobre servidores públicos, nem sobre seu regime jurídico, portanto o projeto de lei cuida de matéria não prevista no rol taxativo, reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, §2º da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema,

não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

A fim de espelhar este entendimento, reproduz-se abaixo, decisão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade em face de lei municipal que institui o Selo Amigo do Idoso, à luz do Tema 917 de Repercussão Geral:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta autorização. Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018).

Em consonância com a jurisprudência citada, registram-se ainda, julgados de mesmo teor, acerca da competência municipal para editar normas que não impactam na gestão administrativa do município. As normas objeto das ADIs mencionadas abaixo tratam especificamente da instituição de Selos, evidenciando o posicionamento predominante no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que a previsão de mera certificação não caracteriza ato concreto de administração:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 14.242, de 28 de setembro de 2018, que institui a Lei Lucas que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de cursos de primeiros socorros para funcionários e professores de estabelecimentos no Município de Ribeirão Preto voltados ao ensino ou recreação infantil e fundamental e cria o selo "Lei Lucas", conforme especifica Ausência de violação à separação de poderes Matéria que não se inclui às de iniciativa reservada ao poder Executivos Artigos 5º e 144, da Constituição Estadual Violação ao princípio federativo por usurpação de competência da união e dos estados para legislar sobre proteção à saúde tão somente em relação ao art. 9º e parágrafo único do art. 10 da lei local. Disposições diversas da legislação estadual. Ação Procedente, em parte. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2251259-89.2018.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 03.04.2019, grifamos).

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estava fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. À luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que

colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais. Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2095527-18.2018.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 26.09.2018, grifamos).

Ademais, a propositura versa também sobre isenção parcial de tributos municipais, matéria tributária sobre a qual compete ao Município legislar, nos termos dos artigos 30, inciso III e 156, da Constituição Federal, os quais dispõem caber ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência. 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.

Desta forma, 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.

Portanto, a possibilidade de conceder crédito tributário está inserida na autonomia conferida a cada ente federativo para impor os seus tributos e também está inserida na competência legislativa municipal parlamentar, não se configurando iniciativa privativa do executivo.

Acerca da constitucionalidade de leis oriundas da iniciativa parlamentar sobre questões tributárias, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal (ADIn nº 2.464, Relatora Min. Ellen Gracie. DJ de 25-5-07):

Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI n. 2.724, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 2-4-04, ADI n. 2.304, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15-12-2000 e ADI n. 2.599-MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 13-12-02 A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI n. 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-4-01 e ADI n. 2.659, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 6-2-04.

Em resumo, é competência concorrente do Legislativo e do Executivo iniciar o processo legislativo em matéria tributária, eis que nenhuma restrição se verifica quer no art. 37, quer no art. 69 da Lei Orgânica Municipal. A proposta, portanto, encontra-se em sintonia com o ordenamento jurídico.

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.

Por fim, 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, XII e XVII, também da Lei Orgânica do Municipal.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE, na forma do Substitutivo que segue, apresentado para adequar (i) o texto ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes (excluindo, p.ex., originalmente o art. 3º do projeto que autoriza a criação de um Conselho Municipal com a participação de servidores municipais); e (ii) à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

SUBSTITUTIVO Nº **DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,**
JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 381/21.

Institui o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano para empresas e organizações do município de São Paulo

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano com a finalidade de fomentar as medidas de impacto social promovidas por empresas e organizações da sociedade civil no âmbito do Município de São Paulo.

Art. 2º O Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano tem por objetivo incentivar a adoção de medidas para a mitigação ou solução de problemas sociais ou ambientais de determinada coletividade mediante iniciativas desenvolvidas e implementadas por empresas ou organizações da sociedade civil.

§ 1º Para os efeitos desta lei, são consideradas organizações da sociedade civil as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que não distribuem, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva, conforme o artigo 2º da Lei Federal nº 13.019, de 31 de Julho de 2014.

§ 2º Serão admitidas para participação no Programa de Certificação de Impacto Social as empresas e organizações da sociedade civil regularmente ativas e que não tenham pendências relativas ao licenciamento.

Art. 3º Para efeitos desta lei e para a construção dos Planos de Impacto Social pelas empresas e organizações da sociedade civil, serão considerados como diretrizes:

I - alinhamento com as metas vigentes e estabelecidas no Plano de Metas do Município de São Paulo;

II - alinhamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas, instituídos pela Organização das Nações Unidas - ONU, sendo eles:

- a) erradicação da pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
- b) erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição.
- c) garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
- d) garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
- e) alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
- f) garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos.
- g) garantir o acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos.
- h) promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos.
- i) construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
- j) reduzir a desigualdade no interior dos países e entre eles.
- k) tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.
- l) garantir padrões de consumo e produção sustentável.

m) adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos.

n) conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

o) proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade.

p) promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis.

q) reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Art. 4º As empresas e organizações da sociedade civil aprovadas no Programa de Certificação de Impacto Social Paulistano receberão os selos Ouro, Prata ou Bronze, de acordo com a validação e aprovação do plano de impacto social apresentado ao Poder Público.

Art. 5º As propostas recebidas serão analisadas de acordo com o impacto social produzido e que darão direito ao Certificado de Impacto Social, observados os custos de implantação das medidas e no alinhamento destas propostas com o planejamento estratégico do poder público no campo social, assistência, educacional ou ambiental, e serão outorgados nos seguintes percentuais de desconto nos tributos municipais a partir dos investimentos a serem realizados:

I - Selo Bronze: 10%.

II - Selo Prata: 15%.

III - Selo Ouro: 25%.

§ 1º Os custos de implantação dos projetos aprovados pelo Programa previsto nesta Lei deverão ser comprovados por meio de documentos fiscais relativos às despesas exclusivamente correspondentes ao Programa apresentado, e a sua efetiva implantação será fiscalizada pelos órgãos competentes.

§ 2º O Certificado de Impacto Social Paulistano expedido em nome da empresa poderá ser utilizado para a extinção total ou parcial de créditos tributários e não tributários inscritos na dívida ativa do Município, à exceção dos créditos tributários de natureza previdenciária, na forma e nos termos estipulados em regulamento.

Art. 6º A Certificação de Impacto Social será cancelada se for verificado o descumprimento das condições exigidas pelo Programa ou se ou não forem prestadas as informações ou apresentados os documentos solicitados.

Parágrafo único. O cancelamento da Certificação de Impacto Social importará na revogação dos créditos outorgados ao beneficiário, cujos valores deverão ser integralmente restituídos ao Município, acrescidos de multa correspondente a 50% (cinquenta por cento) do valor do crédito, com correção pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E - do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sem prejuízo das sanções cíveis e criminais cabíveis.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 01/09/2021.

Ver. Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente

Ver. Alessandro Guedes (PT)

Ver. Faria de Sá (PP) - Relator

Ver. Gilberto Nascimento (PSC)

Ver. Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Abstenção
Ver. Rubinho Nunes (PSL)
Ver. Sandra Tadeu (DEM)
Ver. Sansão Pereira (REPUBLICANOS)
Ver. Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 04/09/2021, p. 107

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