



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 351/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0225/20.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Eduardo Tuma, que estabelece ações emergenciais para a retomada da economia, a geração de empregos e a manutenção do equilíbrio das contas públicas, durante o estado de calamidade pública declarado pelo Decreto Municipal nº 59.291, de 20 de março de 2020.

Na Justificativa da propositura, seu autor esclarece, diante da situação de pandemia causada pelo novo coronavírus, que o Município de São Paulo tem promovido medidas voltadas a minimizar os efeitos da epidemia. Nesse contexto, destaca-se o isolamento social e a restrição a atividades econômicas, por meio do Decreto 59.291, de 20 de março de 2020, que instituiu o estado de calamidade pública. Tais medidas certamente afetam todos os setores da economia, entre os quais o da construção civil.

Segundo a Justificativa, "O setor da construção civil é grande empregador e tem alto poder de capitalização de empregos, por que impacta outros 62 segmentos que podem irrigar a economia. É um setor que emprega mais de 2 milhões de trabalhadores diretamente e envolve em torno de 4 milhões de forma indireta no Brasil. O setor da construção civil é muito importante para a manutenção das contas públicas, pois é grande arrecadador do ISS, além de taxas e emolumentos, tais como outorga onerosa e ITBI. Assim, fica evidente a necessidade de ações que o Município para permitir a retomada da economia e geração de empregos no Município de São Paulo, durante e após o referido período de exceção."

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, na forma do Substitutivo ao final apresentado.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos.

Em relação à matéria versada na propositura, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Nesse diapasão, considerando que a propositura objetiva tratar de aspectos relacionados à construção civil, ao poder de polícia na outorga onerosa do direito de construir, à concessão de isenção tributária e outros incentivos à retomada da economia, temos que a matéria se encontra circunscrita no âmbito do interesse local do Município.

De notar que o poder de polícia administrativa, na definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (Direito Administrativo, 13ª edição, Brasília, Ímpetus, p.157), expressa "a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado". O poder de polícia, portanto, é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade, incide sobre bens, direitos e atividades, esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercido por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.

O efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência

legislativa e uma competência administrativa. Nesse sentido, Marçal Justen Filho (Curso de Direito Administrativo, 3ª edição, São Paulo, Saraiva, 2008, p. 469):

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (grifamos)

Necessário ressaltar que compete tanto ao Executivo como ao Legislativo a iniciativa de projetos de lei que, de forma geral e abstrata, estabeleçam requisitos e parâmetros relativos às edificações, pois se trata de típica manifestação do poder de polícia administrativa.

Há que se considerar, ainda, que existem normas de administração concretas e normas de administração gerais e abstratas, para aí concluir-se que tão-somente as primeiras encontram-se além da iniciativa do Poder Legislativo.

Sobre o assunto, reproduzimos abaixo a lição de Hely Lopes Meirelles:

3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos ...

4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, p. 24 - grifamos)

Por outro lado, o projeto trata de tema da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, qual seja, legislar sobre os tributos de sua competência.

Estando o projeto em análise relacionado com o Código de Obras e Edificações (Lei Municipal nº 16.642, de 2017), é necessária a realização de duas audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso VII, da Lei Orgânica do Município.

A aprovação da proposta depende do voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso II, da Lei Orgânica do Município.

Sendo assim, na forma do Substitutivo que segue, apresentado para adequar o texto à melhor técnica de elaboração legislativa, somos pela LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0225/20.

Estabelece ações emergenciais para a retomada da economia, a geração de empregos e a manutenção do equilíbrio das contas públicas, durante o estado de calamidade pública declarado pelo Decreto Municipal nº 59.291, de 20 de março de 2020.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Durante a vigência do estado de calamidade pública, conforme o Decreto nº 59.291, de 20 de março de 2020, o Município de São Paulo deverá implementar ações que permitam a retomada da economia, a geração de empregos e a manutenção do equilíbrio das contas públicas.

Art. 2º Para os fins do artigo 1º, o Poder Público deverá maximizar os recursos de uso e ocupação do solo, mediante as seguintes ações:

I - aumento do potencial construtivo e ajuste do coeficiente de aproveitamento em áreas com limitação e com previsibilidade de aumento;

II - facilitação da forma de pagamento da outorga onerosa;

III - estabelecimento de prazos maiores para quitação de imposto relativo à transmissão de imóveis e imposto sobre serviços, até o término da obra.

Art. 3º O titular da outorga onerosa do direito de construir poderá:

I - solicitar o parcelamento do preço da outorga anteriormente emitida para pagamento à vista, em até 10 (dez) parcelas, conforme a Lei nº 16.050, de 2014, que instituiu o Plano Diretor Estratégico - PDE, e a Lei nº 16.402, de 2016 - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS;

II - dilatar o prazo, por até 90 (noventa) dias, do pagamento das outorgas onerosas já emitidas e das que forem emitidas nos próximos 60 (sessenta) dias, para pagamento à vista;

III - solicitar desconto de 50% (cinquenta por cento) no valor final da outorga onerosa para projetos protocolados nos próximos 12 (doze) meses, nas Macroáreas de Urbanização Consolidada e na de Qualificação Urbana, desde que se comprometa a iniciar as obras em, no máximo, 12 (doze) meses a contar da emissão do alvará de aprovação.

§ 1º Fica autorizada a emissão do alvará de execução sem a quitação da outorga onerosa, desde que o interessado tenha optado pelo parcelamento, após a emissão inicial ou nos termos do inciso I, e esteja em dia com o pagamento das parcelas.

§ 2º A quitação integral das parcelas da outorga onerosa é condição necessária para a emissão do certificado de conclusão.

Art. 4º Ficam assegurados incentivos temporários nas Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU) e nas Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Prevista (ZEUP) por 3 (três) anos, observados os seguintes critérios:

I - equiparação das Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Prevista (ZEUP) em Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), no referente a coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4 (quatro) e o gabarito sem limite, sem prejuízo das demais exigências previstas na legislação;

II - restabelecer possam ser novamente aplicados em ZEU:

a) a cota parte máxima de terreno por unidade residencial igual a 30m²/ un (trinta metros quadrados por unidade);

b) o disposto na alínea "a" do inciso I do art. 62 da Lei nº 16.402, de 2016, admitida 1 (uma) vaga a cada 60m² (sessenta metros quadrados) de área construída computável da unidade.

Parágrafo único. Para atendimento das disposições previstas no artigo 67 da Lei nº 16.402, de 2016, a faixa necessária ao alargamento do passeio público poderá ser doada à Municipalidade ou gravada como área não edificável, devidamente averbada no Cartório de Registro de Imóveis, devendo, em ambos os casos, ser integrada ao passeio público com o mesmo tipo de piso existente ou a execução de um novo piso na totalidade da nova área de calçada, sendo proibido qualquer tipo de barreira ou vedação.

Art. 5º Fica autorizada a desvinculação da quitação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN da emissão do Certificado de Conclusão, sem prejuízo ou remissão dos débitos e dos meios de cobrança do referido imposto.

Art. 6º Fica permitida a isenção temporária, por 12 (doze) meses, do ITBI incidente sobre a transmissão de imóveis novos.

Art. 7º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Sala das Sessões.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 17/06/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (DEM) - Abstenção
Celso Jatene (PL) - Abstenção
Cláudio Fonseca (CIDADANIA) - Contrário
George Hato (MDB)
Reis (PT)
Rinaldi Digilio (PSL)
Rute Costa (PSDB) - Relatora
Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 19/06/2020, p. 72

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