



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 2064/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0081/2018

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Ricardo Teixeira, que dispõe sobre a alteração do calendário de entrega da notificação do lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, relativo ao ano de 2019, com as mudanças na data da primeira parcela ou à vista, e dá outras providências.

Segundo o projeto, os proprietários e/ou possuidores de imóveis localizados no Município de São Paulo serão notificados do lançamento do IPTU por meio da entrega das notificações pelos Correios, com nova data de pagamento, com vencimento da primeira parcela ou com vencimento para o pagamento à vista a partir do mês de março. Os prazos de vencimentos, postagem, limite de recebimento pelo contribuinte e período para emissão de 2º via pela internet ou efetuação da comunicação nas Prefeituras Regionais, farão parte do Calendário do IPTU anual, conforme e discriminado anualmente via "Edital do IPTU" de cada ano, que será elaborado pelo Departamento de Arrecadação e Cobrança, da Secretaria Municipal da Fazenda.

O referido edital será disponibilizado pela internet em um novo endereço a ser estipulado pela Prefeitura de São Paulo e poderá ser consultado pelo número de Cadastro do Contribuinte para que os cidadãos possam optar pela melhor data para efetuar o pagamento. E o pagamento à vista ou parcelado, poderá ainda ser efetuado por meio de segunda via de boleto emitido pela internet, disponível a partir da data estipulada no mês de fevereiro de 2019.

O projeto merece seguir em tramitação.

Sob o aspecto formal, o Município possui competência legislativa em matéria tributária, com respaldo no artigo 30, III, da Constituição Federal, que enuncia caber ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência.

Note-se que o art. 13, III, da Lei Orgânica do Município reforça a competência tributária do Município, ao dispor que cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre tributos municipais, e conseqüentemente, de alterar data de pagamento de tributos de sua competência, como é o caso do IPTU.

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 em matéria tributária 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, no que se refere ao Município, mas apenas no que se refere aos Territórios Federais, nos termos do artigo 61, §1º, II, b, da Constituição Federal.

Neste sentido, cite-se, ilustrativamente, julgado do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a inexistência de reserva de iniciativa no ordenamento jurídico brasileiro em matéria de legislação tributária, com o exemplo da possibilidade de instituição de parcelamento de tributo por meio de lei de iniciativa parlamentar:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 553/2000, do Estado do Amapá. Desconto no pagamento antecipado do IPVA e parcelamento do valor devido. Benefícios tributários. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal. ...

2 - Quanto à alegada ofensa ao art. 165, II, da CF ("Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: II - as diretrizes orçamentárias"), parece-me inafastável a conclusão

de que o desconto para pagamento antecipado de imposto em quota única, bem como a fixação de um programa de parcelamento para a quitação de débitos tributários configuram-se, indiscutivelmente, benefícios de ordem fiscal, ou seja, matéria de direito tributário estranha aos temas legislaíveis relativos ao orçamento do Estado". (grifamos)

Demonstrada a competência formal para a apresentação do projeto, no aspecto material também há amparo legal à pretensão.

O projeto de lei em apreço apenas busca alterar a data do pagamento do IPTU, sendo certo que a jurisprudência é uníssona em determinar que a alteração de prazo de pagamento de tributo não necessita obedecer nem mesmo ao Princípio da Legalidade Tributária, cabendo a sua modificação por meio de decreto do Poder Executivo, inclusive (STF, RE nº 195.218/MG), tendo em vista a data de pagamento de um tributo não é considerada aspecto integrante do fato gerador.

Do mesmo modo, a Súmula Vinculante nº 50 do Supremo Tribunal Federal prevê: "Norma legal que altera o prazo de recolhimento de obrigação tributária não se sujeita ao princípio da anterioridade". Destarte, nem mesmo a anterioridade deve ser observada, para se alterar a data de pagamento de tributo, podendo ser exigido o IPTU no mesmo exercício. Observe-se que no presente projeto nem há que se aventar desta hipótese, já que se destina a regular o vencimento do IPTU somente a partir do exercício de 2019.

O projeto prevê a realização da notificação do lançamento do IPTU através da entrega das notificações pelos Correios, estando em consonância com a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça (AgRg no REsp 779.849), já encartada no enunciado da Súmula nº 397, do mesmo Tribunal, não havendo óbices a esta previsão, e estando de acordo com o modo como já é feita notificação, nos termos dos arts. 17 e 37, ambos da Lei Municipal nº 6.989, de 29 de dezembro de 1966.

Por outro lado, o projeto prevê que o edital será elaborado pelo Departamento de Arrecadação e Cobrança, da Secretaria Municipal da Fazenda, a ser disponibilizado pela internet, em um novo endereço, estipulado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, podendo ser consultado pelo número de Cadastro do Contribuinte para que os cidadãos possam optar pela melhor data para efetuar o pagamento. No ponto, há que se apontar a existência de jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça que dá amparo à competência concorrente do Poder Legislativo para dispor sobre o assunto:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.157, de 19 de outubro de 2011, do Município de São Sebastião, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação no site oficial da Prefeitura Municipal de São Sebastião, da relação de medicamentos existentes na rede pública e daqueles em falta nos estoques, e dá outras providências". Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes, não invadiu a esfera da gestão administrativa e sequer ofendeu o princípio federativo Diploma que objetiva dar conhecimento à população acerca da disponibilidade de medicamentos nas unidades de saúde do município, informação de interesse público, visando dar transparência ao serviço público de saúde local, atendendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos. Sequer há se falar em aumento de despesas (art. 25 e 176, I, CE), porquanto a própria administração já dispõe de controle dos medicamentos e de site oficial, bastando que os dados sejam ali inseridos Em consequência, não prospera, igualmente, a afirmação de inconstitucionalidade, por arrastamento, do Decreto Municipal 5494/2012 que regulamentou referido diploma Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente." (ADI 2059867-94.2017.8.26.0000. J. 13.12.2017).

"I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.957, de 08 de março de 2017, do Município de Ribeirão Preto. Obrigatoriedade de divulgação no 'site' da Prefeitura de dados sobre multas de trânsito do Município.

II. Não configurada violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Repercussão geral, tema 917.

III. Usurpação de atribuição administrativa do Chefe do Executivo. Inocorrência. Norma de caráter geral e abstrato, editada com vistas à transparência da administração pública. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania. Inexistência de disposições, na normativa impugnada, que tratem de organização

administrativa do Poder Executivo ou gestão de seus serviços. Inocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes.

IV. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inxequibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada.

V. Ação julgada improcedente." (ADI 2154977-23.2017.8.26.0000. J. 08.11.2017)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 13.888, DE 8 DE SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO - LEGISLAÇÃO DE INICIATIVA parlamentar QUE ASSEGURA AO CONTRIBUINTE E DEMAIS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PESQUISA SOBRE PROCEDIMENTOS REFERENTES AOS IMÓVEIS NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO - DIPLOMA QUE NÃO PADECE DE VÍCIO DE INICIATIVA - Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo - Interpretação do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios, por força do disposto no art. 144 da mesma Constituição - Transparência administrativa, consistente na PUBLICIDADE DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS - Lei não cria novos encargos geradores de despesas imprevistas, vez que a publicidade oficial e a propaganda governamental constam como dever primitivo na Constituição de 1988. Ação direta julgada improcedente." (ADI 2176350-13.2017.8.26.0000, j. 04.04.2018).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 12.574/2011 que dispõe sobre publicidade pertinente ao andamento das execuções das obras públicas no Município de Ribeirão Preto. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação improcedente. Tocante ao vício formal da gênese legal, afere-se inobservância de regra de competência legislativa, ou da não observância do devido processo legislativo, tal como a incompetência de determinado ente para tratar de tema específico. Nesta, podem ocorrer tanto vícios formais subjetivos - que digam respeito à pessoa que tenha a competência para legislar determinada matéria -, como também, vícios formais objetivos, consubstanciados no próprio processo legislativo, hipóteses não observadas no caso em apreço. A espécie normativa em comento, não encerra ofensa a dispositivos da Constituição Estadual. Em verdade, a lei municipal visa tutelar o acesso à informação e a moralidade da Administração Pública.. Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis. Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa. A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado "Tema" com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 - Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)". Vislumbra-se que na visão do C. STF - estampada no Tema 917 - (tocante à expressão "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...") é de ser vedada ao Legislativo

Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais. À luz do presente feito, parece correto compreender que a criação de ato normativo que busque dar concretude aos princípios da publicidade dos atos da Administração e da transparência, objeto da disposição legislativa ora vergastada, não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da "atribuição de Órgão da Administração Municipal" (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas providência normatizada tendente ao aprimoramento do bom funcionamento dos serviços públicos naquele município. Se no caso paradigmático ensejador da Repercussão Geral o Ministro Relator ponderou que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição, há que se permitir a ponderação - por inegável semelhança - que no tocante à lei ora vergastada, também estamos diante de tutela de direito fundamental à transparência dos serviços públicos e do acesso à informação. A lei vergastada, também, presta inegável homenagem ao princípio da moralidade (da Administração Pública), insculpido nos textos constitucionais, cumprindo ponderar que ao criar mecanismos de controle e fiscalização sobre o Poder Executivo Municipal, o Legislativo está exercendo uma de suas mais relevantes funções institucionais. Esta, aliás, a leitura do art. 20, inc. X, da Constituição do Estado de São Paulo : Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa: (...) X - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada; Neste passo, a lição de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco : É típico do regime republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como os seus mandatários gerem a riqueza do País. Essa fiscalização se faz também pelos seus representantes eleitos, integrantes do parlamento. Cabe ao Congresso Nacional, à guisa de controle externo, "a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas" (art. 70 da CF). (...) O parlamento, além disso, deve conhecer a realidade do País, a que lhe cabe conferir conformação jurídica. O Congresso Nacional, por isso, também investiga fatos, perscruta como as leis que edita estão sendo aplicadas e busca assenhorar-se do que acontece na área da sua competência. Faz tudo isso com vistas a desempenhar, com maior precisão, as suas funções deliberativas. Tornando o serviço em comento mais eficaz, o Município em tela presta homenagem a princípio de envergadura constitucional, eis que segundo Hely Lopes Meirelles: "[o] princípio da eficiência exige que uma atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros." Afere-se que a Lei nº 12.574, de 25/05/2011, ora impugnada, silencia quanto à fonte de receita para sua implementação. Não obstante, não se vislumbra do texto qualquer criação de despesas à municipalidade, de modo que o silêncio da norma não se traduz em vício de constitucionalidade. No entanto, a douta maioria, acolhendo voto divergente do eminente Desembargador João Negrini Filho reconheceu a parcial inconstitucionalidade da lei impugnada para afastar as expressões "descrição pormenorizada da obra" e "imagens de várias etapas" do artigo 3º da Lei nº 12.574/2011, do Município de Ribeirão Preto, por acarretar certa interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo. (ADI 2141951-55.2017.8.26.0000, j. 14.03.2018)."

Tratando o projeto sobre matéria tributária, é obrigatória a sua aprovação pela maioria absoluta dos membros da Casa e também a convocação de, pelo menos, duas audiências públicas durante a sua tramitação pela Câmara, nos termos dos arts. 40, § 3º, I, e 41, V, ambos da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, na forma do Substitutivo que segue, apresentado para adequar o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, somos PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 81/18

Dispõe sobre a alteração do calendário de entrega da notificação do lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, com as mudanças na data do pagamento da primeira parcela ou à vista, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º O vencimento da primeira parcela do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, bem como o seu vencimento no pagamento à vista se dará a partir do mês de março de cada ano, precedida, em qualquer caso, de notificação de lançamento mediante a entrega da notificação pelos Correios, nos termos do §2º do artigo 10 da Lei nº 14.107 de 12 de dezembro de 2005, com a redação dada pela Lei nº 14.865, de 29 de janeiro de 2008.

Art. 2º Os prazos de vencimentos, postagem, limite de recebimento pelo contribuinte e período para emissão de 2º via pela internet ou efetuação da comunicação nas Prefeituras Regionais, farão parte do Calendário do IPTU anual, conforme discriminado anualmente via "Edital do IPTU" de cada ano, a ser elaborado pelo Departamento de Arrecadação e Cobrança, da Secretaria Municipal da Fazenda.

Parágrafo único. O edital a que se refere o caput será disponibilizado pela internet em um novo endereço a ser estipulado pela Prefeitura de São Paulo e poderá ser consultado pelo número de Cadastro do Contribuinte, para opção da data de pagamento.

Art. 3º O pagamento à vista ou parcelado poderá ainda ser efetuado por meio de segunda via de boleto emitido pela internet, disponível a partir da data estipulada no mês de fevereiro de cada ano.

Art. 4º As postagens das notificações para os contribuintes isentos deverão ocorrer em data estipulada no mês de fevereiro de cada ano.

Art. 5º As disposições desta lei serão válidas apenas para os lançamentos de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU referentes ao exercício de 2019 em diante.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 19/12/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

André Santos - PRB

Caio Miranda Carneiro - PSB - Relator

Celso Jatene - PR

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD

Quito Formiga - PSDB

Reis - PT

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 20/12/2018, p. 127

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