



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 1014/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 669/2018.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa dos nobres Vereadores Paulo Frange, Eliseu Gabriel, José Police Neto e Fabio Riva, que visa instituir os Polos Estratégicos de Desenvolvimento Econômico Noroeste, Norte e Fernão dias previstos na Lei 16.050, de 31 de julho de 2014 e dar outras providências necessárias a implementação deste objetivo.

Os Polos Estratégicos de Desenvolvimento Econômico, que a proposta em tela pretende instituir em atendimento ao disposto na Lei 16.050 de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico - são programas de estímulo ao setor industrial, de logística e de serviços para a promoção e o fomento do desenvolvimento econômico e social incentivando a permanência e a instalação de empresas intensivas em mão de obra e garantindo a geração de empregos.

Os territórios a serem demarcados segundo a propositura abrangem os lotes e glebas contidos no Setor Eixo de Desenvolvimento Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana bem como lotes e glebas da Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental, demarcadas pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo e identificadas como vocacionadas a receber desenvolvimento econômico que promovem acessibilidade às atividades industriais, de logística e de serviços instaladas e aquelas a serem implantadas neste território.

Os territórios demarcados nos mapas anexos à lei excluem as áreas demarcadas como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, Zona Especial de Preservação Ambiental - ZEPAM, Zona de Ocupação Especial - ZOE e Zona Mista Ambiental ZM-a, visto estes zoneamentos obedecerem a diferentes estratégias previstas pelo PDE, atendendo a outros objetivos que não os das demais áreas contidas nos territórios.

Para o atendimento dos objetivos definidos pelo Marco Regulatório da Política Urbana estabelecido pelo município a presente proposta prevê a concessão de benefícios fiscais por até 20 anos, além de benefícios urbanísticos alterando os parâmetros urbanísticos para os perímetros definidos. Além disto, são estabelecidas condições especiais para a regularização, prioridade no licenciamento e a possibilidade de agentes privados realizarem obras de infraestrutura necessária à plena atividade do território, após avaliação por parte dos órgãos técnicos municipais.

Sob o 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, inciso I e II, e 37, caput, ambos da Lei Orgânica do Município. Com efeito, cuida o projeto de norma de predominante interesse local estando amparado no artigo 30, I da Constituição Federal e nos artigos 13, I e 37, caput, da Lei

Orgânica do Município, os quais conferem à Câmara competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Como observa Celso Bastos a respeito do tema:

"Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local. É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comuna nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma

parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais" (in "Competências na Constituição de 1988", Fernanda Dias Menezes de Almeida, Ed. Atlas, 1991, pág. 124).

Adicionalmente é importante considerar que a presente propositura visa atender às diretrizes traçadas pelo PDE. Segundo o Art 12, § 2º, os objetivos estabelecidos para o Setor Eixos de Desenvolvimento da Macroárea de Estruturação Metropolitana, a partir do qual os perímetros para os Polos foi traçado, devem atender aos seguintes objetivos:

Art. 12 - ...

§2º Os objetivos específicos a serem alcançados no Setor Eixos de Desenvolvimento da Macroárea de Estruturação Metropolitana são:

I - promover transformações estruturais orientadas para o maior aproveitamento da terra urbana com o objetivo de ampliar a geração de empregos e renda e intensificar as atividades econômicas;

II - recuperação da qualidade dos sistemas ambientais existentes, especialmente dos rios, córregos e áreas vegetadas, articulando-os adequadamente com os sistemas urbanos, principalmente de drenagem, saneamento básico e mobilidade;

III - promoção da urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares ocupados pela população de baixa renda com oferta adequada de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas;

IV - incremento e qualificação da oferta de diferentes sistemas de transporte coletivo, articulando-os aos modos não motorizados de transporte e promovendo melhorias na qualidade urbana e ambiental do entorno;

V - implantação de atividades não residenciais capazes de gerar emprego e renda;

VI - redefinição dos parâmetros de uso e ocupação do solo para qualificação dos espaços públicos e da paisagem urbana;

VII - minimização dos problemas das áreas com riscos geológico-geotécnicos e de inundações e solos contaminados, acompanhada da prevenção do surgimento de novas situações de vulnerabilidade, em especial no que se refere à implantação de atividades em áreas de ocorrência de solos e rochas sujeitos a colapsos estruturais e subsidência, mapeados na Carta Geotécnica do Município de São Paulo;

VIII - incentivo à atividade econômico-industrial de escala metropolitana.

No § 1º do ART 176, o qual trata das estratégias a serem desenvolvidas visando atender aos objetivos específicos da Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável, novamente surge o comando para a implementação dos polos, em seu Inciso I:

Art. 176. São objetivos específicos da Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável:

I - induzir uma distribuição mais equitativa do emprego, desconcentrando as atividades econômicas;

II - investir em infraestrutura para minimizar as deseconomias de aglomeração presentes no Município e criar novas áreas aptas para atrair investimentos em atividades econômicas;

III - proteger as áreas industriais em funcionamento e estimular sua expansão em moldes compatíveis com as novas condições territoriais do Município;

(...)

VII - promover a infraestrutura necessária ao desenvolvimento sustentável, incluindo obras, empreendimentos e serviços de utilidade pública, na zona urbana e rural;

(...)

X - facilitar a instalação de empresas no Município, por meio de incentivos tributários e urbanísticos, facilitando os procedimentos administrativos, em especial nos setores prioritários definidos nesta lei;

(...)

Parágrafo único. Para alcançar os objetivos de desenvolvimento econômico sustentável, o Município deve implementar as seguintes estratégias relacionadas com o ordenamento territorial:

I - Polos estratégicos de desenvolvimento econômico;"

A implantação dos Polos é especificamente comandada pelo PDE em seu artigo 177:

Art. 177. Os polos estratégicos de desenvolvimento econômico são setores demarcados na Macroárea de Estruturação Metropolitana e situados em regiões de baixo nível de emprego e grande concentração populacional, que apresentam potencial para a implantação de atividades econômicas, requerendo estímulos e ações planejadas do Poder Público.

§ 1º Ficam estabelecidos os seguintes polos estratégicos de desenvolvimento econômico:

(...)

III - Polo Noroeste, correspondente ao subsetor Raimundo Pereira de Magalhães/Anhanguera;

IV - Polo Norte, correspondente ao subsetor Sezefredo Fagundes até a Marginal Tietê;

V - Polo Fernão Dias, correspondente ao subsetor Fernão Dias.

A consonância entre as diretrizes e estratégias traçadas pelo PDE para os territórios e a presente propositura fica evidente no artigo seguinte, o qual delimita as características que devem ser obedecidas nas leis específicas, as quais são atendidas pelo projeto em tela:

Art. 178. Para planejar a implantação dos polos de desenvolvimento econômico e estimular a atração de empresas, o Município deve formular planos específicos para cada polo, que devem conter, no mínimo:

I - a delimitação de cada polo;

II - a vocação econômica do polo, considerando-se sua localização e características socioeconômicas e de formação da população moradora na região;

III - as atividades econômicas que devem ser estimuladas;

IV - as intervenções necessárias, em especial de logística, mobilidade e infraestrutura, para viabilizar a implantação das atividades econômicas prioritárias;

V - as estratégias para financiar as intervenções a serem realizadas, incluindo parcerias público-privadas possíveis de ser utilizadas para implementar o polo;

VI - prazos de implementação e recursos necessários.

Parágrafo único. O plano deverá definir atividades que, preferencialmente, tenham grande potencial de geração de empregos, de nível compatível com o perfil socioeconômico e com a formação da população moradora na região.

Com relação aos incentivos fiscais que a propositura propõe instituir, a mesma também atende às definições exigidas e permitidas pelo PDE:

Art. 179. Para estimular a implantação de empresas, o plano previsto no artigo anterior deve estabelecer as atividades prioritárias que poderão se beneficiar do Programa de Incentivos Fiscais, a ser instituído por lei específica, incluindo os seguintes benefícios:

I - isenção ou desconto do Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU;

II - desconto de até 60% do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS para os setores a serem incentivados;

III - isenção ou desconto de Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos - ITBI-IV para aquisição de imóveis para instalação das empresas na região;

IV - isenção ou desconto de ISS da construção civil para construção ou reforma de imóvel.

Parágrafo único. Os empreendimentos não residenciais implantados nos setores previstos nos arts. 362 e 363, delimitados no Mapa 2A, ficam dispensados do pagamento da outorga onerosa.

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.

Corroborando nossa assertiva, trazemos à colação o julgado do Supremo Tribunal Federal (RE nº 328.896 / SP, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, DJ de 05-11-09), que mutatis mutandis aplica-se ao presente caso:

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. RE CONHECIDO E PROVIDO. Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969.

[...]

"- A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado." (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno). Ressalte-se, por fim, que de acordo com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

i) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

ii) estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Nesse sentido, a fim de quantificar o impacto orçamentário financeiro da proposta, já consta do art. 6º, § 3º, da Lei nº 16.359, de 13 de janeiro de 2016, que os incentivos propostos não ultrapassarão, em cada exercício financeiro, percentual correspondente a 1% (um por cento) da receita total dos seguintes tributos: I - Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza - ISSQN; II - Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU; e III - Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de bens imóveis, esclarecendo-se no mesmo artigo que as isenções individualmente consideradas observarão os limites de 60% (sessenta por cento) de redução para o ISSQN

incidente sobre os serviços prestados pelo destinatário dos incentivos fiscais e 50% (cinquenta por cento) de redução para os demais tributos nas condições que especifica.

Por fim, ainda em atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, consta da proposta dispositivo segundo o qual a lei somente entrará em vigor no exercício em que for considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, bem como tiver sido compatibilizada com as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, razão pela qual, sob o aspecto jurídico, entendemos formalmente atendidos os requisitos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo da análise da D.Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa, a qual incumbe se pronunciar sobre a matéria.

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.

Ante o exposto somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 12/06/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

José Police Neto (PSD)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB) - Relator

Rinaldi Digilio (PRB)

Sandra Tadeu (DEM) - Contrário

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 15/06/2019, p. 93

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).