

PUBLICADO DOC 07/09/2007

PARECER Nº 1213/2007 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0365/06.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Chico Macena, que visa impedir que os imóveis cujo uso tenha provocado dano ambiental comprovado ou cujos proprietários tenham descumprido o Termo de Compromisso Ambiental ou o termo de Ajustamento de Conduta Ambiental venham a receber isenções ou incentivos fiscais, vedando-lhes ainda a aplicação dos Instrumentos Urbanísticos instituídos pela Lei nº 13.430/02 em alguns dos incisos de seu artigo 198.

O projeto prevê, ainda, que as determinações nele contidas aplicam-se aos proprietários, locatários ou concessionários, solidariamente, os quais ficam também impedidos de participar de qualquer modalidade de licitação realizada no âmbito do Município.

A propositura pode prosperar desde que devidamente expurgada de vários dispositivos ilegais e inconstitucionais que possam vir, por extensão, a maculá-la de ilegalidade e inconstitucionalidade.

Com efeito, o projeto visa criar uma vedação à capacidade para licitar com o Município. Cuida, pois, neste aspecto, de matéria relativa a licitação e contratos, sobre a qual compete à União estabelecer regras gerais, aplicáveis também aos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, resultando daí a edição da Lei federal nº 8.666/93, alterada pela Lei nº 8.883/94.

Ficam assim os demais entes da Federação obrigados a seguir, na legislação federal sobre licitações e contratos, o que for efetivamente norma geral, restando-lhes, quanto ao mais, poder regulatório próprio.

O Município de São Paulo, ao dispor sobre o assunto, deve, portanto, obediência aos princípios contidos na Constituição Federal e nas normas gerais da Lei Federal nº 8.666/93, dispondo nesse sentido o art. 129 de nossa Lei Orgânica. Todavia, o projeto cria uma hipótese de aplicação da pena de inidoneidade não prevista na lei federal, não podendo a lei municipal criar outras.

De fato, o Município no exercício de sua competência legislativa suplementar (art. 30, II, CF), pode tão-somente editar regras que dêem maior eficácia aos princípios da licitação, sem, contudo, conflitar com as normas gerais contidas no diploma nacional.

Tal entendimento é esposado pela Procuradoria Geral do Estado, que em parecer publicado no DOE de 13/08/93, a respeito da aplicabilidade da Lei Estadual de Licitações nº 6.544/89 frente à então nova Lei Federal nº 8.666/93, assim se pronunciou:

“O Estado dispõe de competência legislativa suplementar em matéria de licitação e contrato administrativo (CF, art. 24, § 2º). Assim, pode editar regras sobre o assunto, desde que respeitadas as normas gerais da lei nacional (CF, art.22, XXVII). Por isso, o advento da LF não revogou a lei estadual paulista nº 6.544/89 (LE) nem os decretos que a regulamentaram. Esses diplomas continuam em vigor, no que não conflitam com as normas gerais contidas no diploma nacional.

Para identificação do possível conflito, que importa na ineficácia do dispositivo estadual, deve-se atentar que, no uso de sua competência legislativa suplementar, o Estado pode ampliar as hipóteses de exigência de licitação (eliminando casos de dispensa, p.ex.), ampliar a participação no certame (elevando o número de participantes ou restringindo as exigências de habilitação, p.ex.), restringir o prazo dos contratos aquém dos limites dispostos na lei nacional, ou intensificar o controle sobre as licitações (impondo a participação da sociedade civil nas comissões de licitações, p.ex.). Regras desse teor não conflitam com as normas gerais da LF, porque editadas justamente para dar maior eficácia aos princípios da licitação”.

Ao diminuir o rol dos que podem participar do processo licitatório, o artigo 2º do projeto sob análise acaba por restringir a competição potencial entre vários licitantes, com

conseqüências para a obtenção do menor preço, fato que interfere na própria natureza da licitação, tratando de matéria que foi reservada à lei federal, não se enquadrando, pois, na hipótese permissiva do texto constitucional, devendo ser retirado sob pena de invalidar toda propositura.

Por outro lado, os instrumentos urbanísticos de que tratam os incisos XIX, XX, XXI, XXII e XXIII do art. 198 da Lei nº 13.430/02 são arrolados da lei como meros instrumentos da política urbana e seu emprego visa apoiar as iniciativas do Poder Público, especialmente na sua ação de intervenção urbanística de interesse público, e não favorecer o particular.

Assim, não possui lógica uma regra que, pretendendo punir um infrator ambiental, acaba por inibir a possibilidade do Poder Público realizar o interesse social. Podem ser mantidas, unicamente, as restrições relativas a licenciamentos e certificações, apesar do limitado emprego desses institutos no plano municipal.

Por fim, não cabe ao Município criar pena acessória nos casos de crime de dano, pois não lhe compete legislar sobre matéria de Direito Penal (art. 22, I, Constituição Federal), daí que eventuais restrições só poderão ser em decorrência de infração à legislação municipal ou de compromisso firmado com o Poder Público municipal.

Assim, excluídos os aspectos ilegais, mantida a vedação àqueles que tenham descumprido Termo de Compromisso Ambiental ou Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental, de receber isenções ou incentivos fiscais, ou ainda, de fazer jus à concessão de licenciamento ambiental e certificação ambiental (art. 198, XXIX e XXXI, Lei nº 13.430/02), tem-se que trata a proposta de matéria de cunho tributário e ambiental.

Sob o ponto de vista tributário o projeto pode prosperar, eis que sobre a matéria compete ao Município legislar, nos termos do art. 30, I e III, da Constituição Federal, que dispõe caber à comuna legislar sobre assuntos de interesse local e instituir e arrecadar os tributos de sua competência.

Salienta-se que não existe óbice relativo à iniciativa legislativa. Tanto o Executivo quanto o Legislativo podem dar o impulso inicial a projetos de lei que versem sobre matéria tributária, eis que a Lei Orgânica não impôs nenhuma restrição.

Corroborando nossa assertiva vejamos a ementa do pronunciamento da Procuradoria Geral de Justiça, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 15.766-0, que “mutatis mutandis” aplica-se ao presente caso:

“Ação direta de inconstitucionalidade – Lei de iniciativa de Vereador, promulgada pelo Presidente da Câmara, que autoriza o Poder Executivo a conceder isenção tributária em casos específicos – incoerência de conflito com os dispositivos contidos nos parágrafos 2º e 6º, do art. 174, da Constituição do Estado de São Paulo – Inexistência, na atual ordem constitucional, de exclusividade para o Chefe do Executivo quanto à iniciativa de apresentação de projetos de lei em matéria financeira e tributária – Improcedência da arguição de inconstitucionalidade”.

(in “Justitia”, jan/mar 94, pág. 129)

Quanto aos requisitos constantes do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal ressalte-se que não incidem na presente proposta, já que a mesma não tem por conseqüência a concessão ou ampliação de qualquer benefício de natureza tributária.

Ampara-se a proposta, ainda, na Constituição Federal que dispõe ser competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI), e também dos Municípios, eis que a eles cabe suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos limites do interesse local (art. 30, I e II).

O art. 23, VI, da Carta Magna, também, dispõe sobre a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente e a Lei Orgânica do Município, e ao tratar de meio ambiente, determina que o Município deve zelar pela sua preservação, conservação, defesa e recuperação, estabelecendo, inclusive, normas, critérios e padrões para a administração da qualidade ambiental (art. 180 e 181).

A Lei Federal nº 6.938/81 menciona, por fim, a competência dos Municípios para, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente (art. 60, parágrafos 1o e 2o).

Por se tratar de projeto que versa sobre política municipal de meio ambiente e matéria tributária deverão ser convocadas durante sua tramitação pelo menos 2 (duas) audiências públicas, conforme art. 41, V e VIII, da Lei Orgânica do Município.

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

O projeto encontra fundamento nos arts. 23, VI; 24, VI e 30, I, II, III e V, da Constituição Federal e nos arts. 13, I, II e III; 180 e 181, da Lei Orgânica do Município e art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 6.938/81.

Diante do exposto, esta Comissão de Constituição e Justiça manifesta-se
PELA LEGALIDADE.

Entretanto, a fim de adequar a presente proposição às regras de técnica legislativa previstas na Lei Complementar Federal nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, bem como adaptá-la de modo a eliminar dela todos os seus dispositivos ilegais e inconstitucionais, conforme as considerações acima elencadas, apresentamos o substitutivo abaixo aduzido.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA AO PROJETO DE LEI Nº 0365/06.

Veda a concessão de isenção ou benefício de natureza tributária e a concessão de licenciamento e certificação ambiental nos casos que especifica, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica vedada a concessão de isenção ou benefício de natureza tributária, bem como a outorga de qualquer forma de licenciamento e certificação ambiental pelo Poder público municipal, aos proprietários de imóveis localizados no Município de São Paulo que tenham descumprido Termo de Compromisso Ambiental – TCA ou Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental – TAC firmados com órgão ambiental municipal.

Parágrafo único. As restrições estabelecidas no “caput” deste artigo aplicam-se não só aos proprietários, mas solidariamente a todos que sejam responsáveis a qualquer título, tais como concessionários, compromissários, locatários e comodatários, pessoas físicas ou jurídicas, por imóveis localizados no Município de São Paulo, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Art. 2º As restrições de que trata o artigo 1º desta lei serão suspensas quando:

I – for comprovado o cumprimento integral do Termo de Compromisso Ambiental – TCA ou do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, quando for o caso;

II – for apresentado laudo emitido pelo órgão público ambiental competente, quando for o caso, comprovando o cumprimento das exigências legais;

III – for apresentado comprovante do pagamento de multas quando for o caso;

IV – for apresentado atestado de regularização, expedido pela vigilância sanitária, quando for o caso, de controle, monitoramento e responsabilização do agente contaminador.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará esta lei, no que couber, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado de sua publicação.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 05/09/07.

João Antônio – Presidente

Farhat – Relator

Agnaldo Timóteo

Claudete Alves

Jooji Hato

Kamia

Tião Farias