



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO 4161/2018

DATA DE ENTRADA 14 de Agosto de 2018

PROJETO DE LEI Nº 7.831 de 2018

EMENTA: Dispõe sobre a proibição de incentivos fiscais a empresas que tenham envolvimento em corrupção de qualquer espécie ou em ato de improbidade administrativa no Município de Caruaru.

1. RELATÓRIO

Trata-se de um parecer jurídico apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis com o fito de analisar a proposição, de autoria do nobre Vereador Daniel lula Finizola, que dispõe sobre a proibição de incentivos fiscais a empresas que tenham envolvimento em corrupção de qualquer espécie ou em ato de improbidade administrativa no Município de Caruaru..

O parecer tem o fito de orientar sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como o seu enquadramento nas regras e técnicas da confecção legislativa. Sendo necessário, sob orientação Constitucional, informar que normas sobre improbidade administrativa, sanções civis que são, pertencem a seara de iniciativa da União, vide o exposto no art. 22, I da CF/88.

O proponente justifica o referido: *” Trata-se de medida de cunho administrativo voltado para legalidade, moralidade e eficiência administrativa, que proíbe a concessão de incentivos fiscais a empresas que tenham envolvimento em corrupção de qualquer espécie ou em ato de improbidade administrativa”*.

Devidamente justificada, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório.

Passo a opinar.



2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 273 – **A Consultoria Jurídica Legislativa** acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, **se manifestará, através de pareceres**, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, **serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos. E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.



Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. FUNDAMENTAÇÃO E CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pelo seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional. Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, como também instituir e arrecadar os tributos de sua competência. O artigo 5º da Lei Orgânica Municipal atribui ao município a competência para legislar e instituir tributos de sua competência, aplicando suas rendas, sem prejuízo de prestar contas, observe-se:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

(...)

Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:

(...)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízos da obrigação de prestar contas e publicar balancetes, na forma e nos prazos fixados em lei;

Assim, vê-se que o instituto da proibição do incentivo fiscal é nitidamente matéria tributária, visto que, entende-se por incentivo fiscal, nas palavras de Aliomar Baleeiro: *“Através de medidas fiscais que excluem total ou parcialmente o crédito tributário, o Governo Central procura provocar a expansão econômica de uma determinada região ou de determinados setores de atividades”*.

Neste ponto, surge uma situação bastante peculiar em desfavor do Projeto de Lei 7.831/18, qual seja, ao dispor sobre incentivos fiscais o PL vai de encontro ao emanado normativo



presente tanto no art. 36, inciso IV da LOM, combinado com o art. 19, §1º, inciso I da CE, abaixo reproduzidos:

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e **matéria tributária**; (g.n)

Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 41, de 21 de setembro de 2017.)

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e **matéria tributária**; (g.n)

Indubitável que a matéria constante do PL, objeto do parecer, é de cunho tributário e, por conta disto, exige a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Assim, os sistemas legal pernambucano e municipal proíbem que o parlamentar tome a iniciativa de deflagrar o processo, muito embora diversos julgados digam o contrário, a exemplo **da Repercussão Geral 743.480 MG, verbis ad verbum:**

“Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. **Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.** (ARE 743480 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013) Sem grifo no original.

Como é sabido, a decisão em repercussão geral só vincula o judiciário e a administração pública e que, até a presente data, não há registro ações de controle concentrado no TJPE sobre o inciso I, §1º do art. 19 e nem ações contestando a legalidade do art. 36, inciso I da LOM, situação que exigem a aplicação *in totum* da norma, protegidas pelo princípio da legitimidade das normas, que segundo *Hans Kelsen*:

“... princípio de que a norma de uma ordem jurídica é válida até a sua validade terminar por um modo determinado através desta mesma ordem jurídica, ou até ser substituída pela validade de uma outra norma desta ordem jurídica¹...”

Ante o demonstrado, a análise deste projeto possui uma barreira legal intransponível, muito embora não seja a posição defendida pelo STF – Repercussão Geral 743.480 MG- legislar sobre direito tributário – neste território – é competência privativa do executivo, fato que, hoje, impossibilita o trâmite do projeto, sob pena de franca inconstitucionalidade.

¹ Kelsen, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Obra citada, p. 233.

4. MÉRITO

O teor normativo do projeto em estudo revela inclinação para o princípio basilar da **moralidade pública**. Diga-se basilar porque está expresso no art. 37 da CF/88, que determina que a administração pública deva se pautar pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Vê-se que a matéria é nitidamente a **concessão de incentivos fiscais**, mais precisamente a impossibilidade de incentivo para empresas que venham a ser condenadas, com trânsito em julgado, em crimes de corrupção e improbidade administrativa, vide o *caput* do PL:

Art. 1º O Município de Caruaru fica proibido de conceder programas de incentivos fiscais a empresas envolvidas em corrupção de qualquer espécie ou em ato de improbidade administrativa.

Realmente, a concessão de incentivo fiscal para qualquer empresa que se locuplete do erário público – tanto por atos de improbidade quanto por atos de corrupção – vai de encontro também ao disposto na Constituição Estadual, vide art. 97:

Art. 97. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade**, publicidade e eficiência, além dos relacionados nos arts. 37 e 38 da Constituição da República Federativa do Brasil e dos seguintes: (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1999.)

A proposição reforça, em âmbito local, leis nacionais que tratam sobre a temática da corrupção. É importante ressaltar que a Lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92) e a Lei anticorrupção empresarial (Lei nº 12.846/13) trazem em seu bojo normas que penalizam – gestor/empresa – por atos de corrupção e ou improbidade, observe-se:

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios**, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

(...)

IV - **proibição de receber incentivos**, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, **pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos**.

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, **está o responsável pelo ato de improbidade** sujeito às

seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial **e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;**

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano **e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;**

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público **ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.**

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Convém reforçar, como já dito, que o PL trata de matéria que exige iniciativa privativa, tornando-o assim inconstitucional por vício. O fato é que a assessoria das Comissões convém subsidiar a comissão, com parecer técnico-jurídico, assegurando a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal, vide art. 274 do R.I:

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, **serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.**

Pelo exposto, o PL é ilegal e inconstitucional pelas normas atuais do ordenamento. O que não se pode fechar os olhos é para a inconstitucionalidade dos artigos da Constituição Estadual e, por arrastamento, também dos termos da LOM.

Qualquer ação, seja por controle concentrado ou por abstrato, levará invariavelmente a declaração de inconstitucionalidade do inciso I, do §1º do art. 19 da Constituição Estadual, como também do inciso I, do art. 36 da LOM, visto que, embora não esteja expresso, a ideia é que os tribunais se adequem ao entendimento exposto na repercussão.

“Do ponto de vista prático há efeito vinculante no caso sob exame. Embora o juiz tenha autonomia para formar a sua convicção, tanto é que o próprio art. 1.041 do CPC prevê a hipótese de manutenção do Acórdão divergente pelo tribunal de origem, hipótese em que o recurso especial ou extraordinário será remetido ao STJ ou ao STF, conforme o caso, segundo a sistemática prevista no § 1º, do art. 1.036, o certo é que uma decisão contrária àquela objeto de decisão proferida no Recurso Extraordinário onde se reconheceu a existência de Repercussão Geral será reformada de plano pelo Tribunal Superior. Por isso, pode-se sustentar, em nome do pragmatismo, o cabimento da Reclamação na hipótese de rebeldia das instâncias ordinárias contra o Acórdão paradigma do STF. Contudo, a jurisprudência do STF é no sentido de vedar o uso da Reclamação como sucedâneo de recurso ou de ação rescisória. É certo, porém, que no âmbito do Judiciário seria inócua a resistência dos tribunais regionais ou locais’.

Assim, nos termos das normas apontadas, o PL possui vício de iniciativa que retira fundamento de normas constitucionais e legais **de constitucionalidade duvidosa** ante o firme e pacífico entendimento da Repercussão Geral 743.480 MG – tendo sim, como referência, a Constituição Federal de 1988 – mas que, por força do princípio da legitimidade, restam presumidas como legais.

5. CONCLUSÃO

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opina pela **rejeição** do projeto de lei nº 7.831 de 2018, assegurando aplicação do art. 274 do R.I.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 22 de novembro de 2018.

Anderson de Mélo [assinatura digital]
OAB/PE 33.933