



PARECER JURÍDICO: 012/2023

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 5.511/2023

EMENTA: “Dispõe sobre a proibição de incentivos fiscais a empresas que tenham sido condenadas por corrupção e da outras providências.”

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Leonir de Sousa, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 5.511/2023, que dispõe sobre a proibição de incentivos fiscais a empresas que tenham sido condenadas por corrupção e da outras providências.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 23 de janeiro de 2023, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 06 de fevereiro.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



- II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
- IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *sus*o, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente projeto está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).

In casu, o projeto em epígrafe tem como objetivo proibir o Poder Executivo Municipal de conceder incentivos fiscais a empresas condenadas por crimes de corrupção pelo período de 10 (dez) anos. Neste sentido, é indispensável que as empresas beneficiadas por incentivos fiscais possuam reputação ilibada.

Conforme reza a Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF).

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: *Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)*. (Grifei).

Verifica-se, portanto, que a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, da Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)



A Constituição do Estado de Santa Catarina, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 112 da Carta Catarinense, *in verbis*:

Art. 112 — Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Preliminarmente, para concessão dos benefícios de isenção, a Constituição Federal, em seu art. 150, exige lei específica, nos seguintes termos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

§ 6º Qualquer subsídio ou **isenção**, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou **remissão**, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser **concedido mediante lei específica**, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) (Grifou-se).

Tocante a benesse da isenção, a doutrina (Alexandre, Ricardo. Direito Tributário. 12ª Ed. Salvador. Ed. JusPudivm, 2018, p. 582), assim conceitua: “*isenção é a dispensa legal do pagamento do tributo devido*”.

A isenção é uma mera dispensa legal de pagamento de tributo devido. Este, contudo, não é exigido por força da norma que outorga a isenção, sendo o contribuinte dispensado do pagamento por força de lei. É a isenção um caso de exclusão ou, melhor dizendo, de dispensa do crédito tributário, vejamos o que reza o artigo 175, inciso I, do Código Tributário Nacional: *Art. 175. Excluem o crédito tributário: I - a isenção (...)*.

Em análise ao projeto, verifica-se que se trata de matéria de índole tributária e não orçamentária, temas que não se confundem, razão na qual não afronta o princípio da separação de poderes. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Chefe do Governo Municipal. A pretensão ora analisada nada mais fez do que respeitar o princípio da separação dos poderes, por assinar ao Executivo exercer o seu poder regulamentar, o que lhe é permitido.

Registre-se ainda, que a matéria em comento se trata, evidentemente, de atividade sujeita à disciplina legislativa de iniciativa parlamentar, uma vez que o legislador não está dizendo onde, como e quando o Administrador Público deve gerir ou empreender, mas tão somente de vedar que uma empresa, que tenha sido condenado pelos crimes previstos na Lei Federal n. 12.846/2014, venha a ser beneficiado com incentivo fiscal.



Sob a ótica da iniciativa legislativa, colhe-se entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que legislar sobre matéria tributária não é de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, senão vejamos:

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).

E mais:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA PERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I. **A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo.** II. A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III. Agravo Regimental improvido. (STF - RE: 590697 MG, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI Data de Julgamento: 23/08/2011, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06-09-2011 EMENT VOL02581-01 PP00169). (Grifei).

Nesta senda, louvável a matéria proposta pois reflete preocupação com os princípios constitucionais atrelados à Administração Pública que servem de alicerce ao Direito Público. Dentre os princípios que se aplica ao corpo da proposição, o princípio constitucional da moralidade é o com maior alcance e incidência no caso em análise, o qual, por sua vez, dispõe a exigência de que a Administração Pública tenha um comportamento não apenas lícito, mas também de acordo com a moral e justiça.

De acordo com os ensinamentos do doutrinador JUSTEN FILHO (Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 71) “a moralidade reside no respeito à identidade, à autonomia e aos interesses dos terceiros. O princípio da moralidade interdita a obtenção de vantagens não respaldadas s pela boa fé.”.



Observa-se que não parece razoável e moralmente plausível que uma empresa que cometa um ato ilícito acarretando prejuízos ao erário venha a ser agraciada com benefícios ou incentivos fiscais pelo Poder Executivo do Município de Imbituba.

Como se não bastasse isto, é possível concluir, no entendimento dessa parecerista, que as normas que se pretende introduzir pela presente proposição encontra respaldo, outrossim, no Poder de Polícia conferido pelo art. 78, do Código Tributário Nacional, senão vejamos:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

A partir do regime instituído pela Constituição Federal de 1988, marcado pela prevalência dos direitos fundamentais, especialmente no que diz respeito à centralidade do princípio da legalidade, notadamente em sua nova dicção constitucional, estatuída no inciso 11 do art. 5º da CF/88, bem como, por indispensável consideração ao princípio democrático previsto no parágrafo único do art. 1º, deduz-se que a legitimidade para iniciar o processo legislativo em matéria atinente à imposição de poder de polícia é comum aos Poderes Executivo e Legislativo.

Ademais, em relação ao mérito importa salientar que esta Assessoria Jurídica não explanará argumentação, pois caberá tão somente aos Vereadores, no uso de sua função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.

Nada obstante, algumas adaptações precisam ser feitas, tal qual excluir o conteúdo do art. 3º do projeto que impõe prazo para que o Executivo exerça o poder regulamentador, porque a jurisprudência dominante entende que se trata de invasão das atribuições do Executivo, já que a regulamentação expressa é atividade tipicamente administrativa, a ser exercida segundo juízo de conveniência e oportunidade, como foi decidido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, nos autos da ADI nº 2095527-18.2018.8.26.0000 (j. 26/09/18).

Deste modo, recomenda-se emenda para suprimir o prazo de “até 90 (noventa) dias” fixados no art. 3º da proposição a fim de adequar a sua redação, conforme a fundamentação exposta.

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade do Projeto de Lei no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há,



vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Projeto de Lei n. 5.511/2023.

III – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do Parecer Jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade desde que apresentada emenda**, com regular tramitação do Projeto de Lei nº 5.511/2023, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 24 de março de 2023.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)