

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 196 /18 - CCJ

Veda ao Município de Porto Alegre a concessão de incentivos fiscais a empresas condenadas por corrupção de qualquer espécie.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador José Freitas.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio (fl. 5), não apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria.

É o sucinto relatório.

Inicialmente, cumpre frisar que o presente Projeto de Lei deve ser examinados pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) por força do art. 36, inc. I, al. "a", do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A presente proposição encontra guarida, sob seu aspecto formal, no art. 101 do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

Como relatado, o Projeto de Lei apresentado visa proibir que o Município de Porto Alegre conceda incentivos fiscais para empresas condenadas por corrupção de qualquer espécie, exceto, como prevê o parágrafo único do art. 1°, em relação às empresas que celebrarem acordo de leniência, após cumprimento das sanções previstas na legislação federal que disciplina a matéria, especialmente no que concerne ao pagamento de multa pelos ilícitos praticados.

A proposição deve tramitar porque encontra amparo nos princípios constitucionais atrelados à administração pública, os quais estão expressos no *caput* do art. 37, da Carta Republicana de 1988 — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — e são responsáveis por organizar e reger toda a estrutura e atos da administração pública na União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

PARECER Nº 19 h /18 - CCJ

Não por acaso, os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade foram erigidos à Constituição Federal como fundamentos da Administração Pública, visto que estão expressos no *caput* do art. 37, estabelecendo que tanto a administração pública direta, quanto a indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios supracitados, ou seja, deles os gestores não podem se afastar.

Para compreender os Princípios da Administração Pública é necessário entender a definição básica de princípios, visto que estes servem de base para nortear e embasar todo o ordenamento jurídico e é tão bem exposto por Miguel Reale ¹, ao afirmar que:

"Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validez de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários."

Assim, os princípios são proposições que servem de base para toda estrutura de uma ciência, no Direito Administrativo não é diferente, já que temos princípios que servem de alicerce para este ramo do direito público. Em relação aos princípios constitucionais, Hely Lopes Meirelles² 00, p.81) afirma que:

"Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29/01/1999."

¹ REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 60.

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 81.

PARECER Nº 19 6 /18 - CCJ

O Direito Administrativo é composto por um conjunto harmônico de princípios e leis aplicados a uma função administrativa pública com fito precípuo de atender as finalidades desejadas pelo Estado. O regime jurídico administrativo se faz por uma série de prerrogativas, tendo em vista que o gestor público deverá atuar sempre em prol da coletividade, cujas prerrogativas em praticar seus atos deverão ser pautadas pelos princípios supracitados.

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais e ao seu arcabouço lógico.

Dentre os princípios que se aplica ao escopo da proposição, vislumbro o princípio constitucional da moralidade administrativa aquele com maior alcance e incidência ao caso em tela, o qual, por sua vez, dispõe, em apertada síntese, a exigência de que a administração pública tenha um comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, com a ideia comum de honestidade³.

Segundo lição de JUSTEN FILHO⁴, "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 pela boa-fé."

Muitas vezes, uma conduta pode ser compatível com a lei, mas caso seja imoral, será, por óbvio, inválida. O princípio da moralidade significa que os atos administrativos terão que se desenrolar, tanto pela Administração quanto pelo particular, na conformidade de padrões éticos prezáveis, que imponha a ambos um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte, de forma que se exclua a prática de que o fim justifica os meios.

Não nos parece moralmente plausível que uma empresa, que cometa um ilícito que prejudique o erário público, venha a ser beneficiada com benefícios ou incentivos fiscais pela Prefeitura de Porto Alegre.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 71

³ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30 ed., Rio de janeiro:Forense, 2017, p. 423.



PARECER Nº 19 6 /18 - CCJ

Aliás, como bem citou o autor da proposição, a Lei Orgânica Municipal, no seu art. 109, também vai na linha da proibição de incentivos fiscais às pessoas físicas ou jurídicas com infração não regularizada a qualquer dispositivo legal do Município, excetuando tal vedação em alguns casos, a saber:

"Art. 109. A pessoa física ou jurídica com infração não regularizada a qualquer dispositivo legal do Município não poderá receber beneficio ou incentivo fiscal.

Parágrafo único. O disposto no "caput" deste artigo não se aplica:

- I à pessoa física, no caso de beneficio físcal concedido relativamente ao Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, quando renda, provento ou pensão sejam requisitos; e
- II à Caixa Econômica Federal e ao Fundo de Arrendamento Residencial por ela gerido, no caso de beneficio fiscal concedido relativamente ao Imposto sobre a transmissão "intervivos", por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais a eles relativos e, nos casos de imóveis relativos a programas habitacionais de interesse social, ao Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana."

Quanto à legislação federal, o Projeto de Lei do Legislativo reflete disposição contida na Lei nº 12.846/13, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, mais especificamente no inc. IV do seu art. 19, que determina o ajuizamento, pelas respectivas advocacias públicas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, de medidas judiciais com o objetivo de que seja aplicada a sanção de vedação quanto ao recebimentos de incentivos às empresas que praticarem atos lesivos à Administração Pública, senão vejamos:

"Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 50 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,

PARECER Nº 196 /18 - CCJ

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.

Sob o aspecto formal, entendo 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, sim, de vedar que uma empresa, que tenha sido condenada por corrupção, venha a ser beneficiada com algum tipo de benefício ou incentivo fiscais.

Importa dizer que a matéria posta em estudo está circunscrita ao âmbito de atuação do Município, e insere-se, a toda evidência, no âmbito de competência desse ente, pois que não se encontra reservada a outra esfera política da Federação, conforme se verifica pela análise das normas que integram o sistema constitucional de repartição de competências. Em casos assim, é de se respeitar a autonomia política das unidades da Federação brasileira, as quais gozam das prerrogativas de auto-organização e autoadministração, em especial.

No caso em tela, não há norma superior que impeça a aprovação da proposta em exame, seja no plano das Constituições da República e do Estado, seja no âmbito da legislação federal de caráter nacional, muito antes pelo contrário, pois o objetivo contido no texto em exame tem a pretensão de reforçar o compromisso dos agentes públicos e de quem contrata ou pratica atos vinculados à administração, com a verdade, com a legalidade, com a transparência e com a moralidade que deve haver nas relações entre Estado e sociedade, entre a administrador e administrado.

Gize-se que a proposição legislativa em análise encontra supedâneo no art. 30, inc. I, da Constituição Federal, que dispõe ser de competência dos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local.

Sobre o tema leciona Hely Lopes Meirelles⁵:

"O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeito ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. Só a hierarquia entre as leis quando, por inexistir exclusividade de Administração, as três entidades (União, Estado-

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 82.

PARECER No 19 b /18 - CCJ

membros, Municípios) regularem concorrentemente a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual, e esta à federal. Não há, pois, submissão do Município ao Estado ou à União, porque nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local na solução de casos afetos à Administração municipal: o que há é respeito recíproco pelas atribuições respectivas de cada qual".

O princípio constitucional da "autonomia municipal" permite que o Município proveja tudo quanto concerne ao interesse local, estabelecendo suas próprias leis, decretos e atos relativos aos assuntos peculiares. Este princípio encontra-se consagrado no art. 29, caput, da Constituição Federal⁶, no art. 8°, da Constituição Estadual⁷, e nos arts. 1°8, 8°, incs. VII°, e 9°, incs. II e III¹0, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

Ao disciplinar a repartição de competências, a Constituição Federal dispôs que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF). Questão tormentosa é precisar o sentido da expressão, pois, como adverte Hely Lopes Meirelles¹¹:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o "interesse

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

⁶ Constituição Federal:

⁷ Constituição Estadual RS:

Art. 8°- O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

⁸ Art. 1º O Município de Porto Alegre, pessoa jurídica de direito público interno, parte integrante da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul, no pleno uso de sua autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, respeitados os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

⁹ Art. 8º Ao Município compete, privativamente: VII - dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens, tendo em conta o interesse público;

¹⁰ Art. 9° Compete ao Município, no exercício de sua autonomia: II - prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes; III - estabelecer suas leis, decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local;

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Atualização Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 109-10.

PARECER Nº 19 b /18 - CCJ

local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União."

Calha citar, ainda, nesse aspecto Sandra Silva¹², em sua obra "O Município na Constituição Federal de 1988," afirma que:

"Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas. nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validez para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local."

Já, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu art. 13, inc. I, dispõe sobre o poder de polícia administrativa dos Municípios nas matérias de interesse local.

Ademais, a Lei Orgânica, além de garantir a edição de legislação atrelada ao interesse local, como dito acima, determina que o Município de Porto Alegre, no art. 6°, inc. II, promova vida digna aos seus habitantes e será administrado com base em alguns compromissos fundamentais, dentre eles, a moralidade de seus atos, bem como, por simetria, observe os princípios constitucionais da administração pública (art. 17).

¹² SILVA, Sandra. O município na Constituição Federal de 1988. p. 107-108.



PARECER Nº/5 b /18 - CCJ

Diante do acima esposado, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **inexistência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 15 de outubro de 2018.

Vereador Dr. Thiago, Presidente e Relator.

Aprovado pela Comissão em 16 - 10 - 17

Vereador Mendes Ribeiro – Vice-Presidente

ver

Vereador Marcio Bins I

Vereador Adeli S

Vereador Ricardo Gomes EM LICENCA

Vereador Clàudio Janta

Vereador Rodrigo Maroni