



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha

29 m.

Câmara Municipal
de Jacareí

ASSUNTO: SEGUNDO SUBSTITUTIVO ao Projeto de Lei do Legislativo nº 26, de autoria do Vereador Dr. Rodrigo Salomon

“Dispõe sobre a proibição de incentivos fiscais a empresas que tenham envolvimento em corrupção de qualquer espécie ou no ato de improbidade administrativa por agente público no Município e dá outras providências.”

PARECER Nº 195/2020/SAJ/WTBM

Trata-se de Substitutivo ao Projeto de Lei Municipal que visa proibir a concessão de incentivos fiscais a empresas que tenham envolvimento com casos de corrupção ou improbidade administrativa.

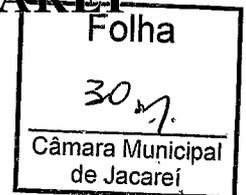
Esta Secretaria de Assuntos Jurídicos já se pronunciou sobre o projeto original (fls. 04 a 09) e sobre o Primeiro Substitutivo (fls. 15/20).

Como já constou no parecer anterior de minha lavra sobre o projeto original (parecer nº 137/2020/SAJ/WTBM), entendo que,



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



embora nobre a intenção, a matéria não se classifica como de interesse *local*, nos termos do que disciplina o *artigo 30 da Constituição Federal*.

Tal entendimento foi agora corroborado pela **decisão prolatada nos autos da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2045828-87-2020.8.26.2020, do Tribunal de Justiça de São Paulo**, que ao analisar Lei Municipal da cidade de São José do Rio Preto, de teor muito semelhante, reconheceu a que a mesma ofendia o pacto federativo por usurpar a competência da União para legislar sobre direito civil.

No Acórdão supramencionado, que **segue anexo**, consta que as disposições daquela lei são incompatíveis com o artigo 22 da Constituição Federal.

Outrossim, o Substitutivo ora em análise também padece de outro vício apontado no Acórdão anexo, e que também constava na versão original do projeto.

A propositura ora em análise **não estabelece um prazo para o fim da pena, mas sim condições** – celebração de acordo de leniência e pagamento de multas. A Lei Federal 12843/2013 prevê como pena pela prática dos ilícitos que ela relaciona a “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. 19, IV - grifamos).

A propositura, como está, criaria uma pena mais grave que a prevista na Lei Federal, pois não teria prazo para findar, o que ofenderia o *princípio da razoabilidade*.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha
31 m.
Câmara Municipal de Jacareí

Cumpra observar que o Acórdão anexo também ressaltou a inconstitucionalidade da Lei de São José do Rio Preto que impunha pena de caráter perpétuo.

Por fim, no Substitutivo ora em análise temos que o artigo 1º cita “empresas onde membros do quadro societário estejam envolvidos em corrupção”. Além de ser discutível a aplicabilidade prática de tal dispositivo, temos que o mesmo faz confusão entre a pessoa física que integra a sociedade e a pessoa jurídica que recebe a concessão de incentivos.

Assim, salientando que não cumpre a este órgão de consultoria jurídica manifestar-se sobre o mérito da proposta, julgamos que a mesma **não apresenta condições para prosseguimento**, pelo que opinamos pelo seu arquivamento.

Outrossim, *caso seja outra a decisão*, antes de ser levada a Plenário deverá ser submetida às Comissões de: a) Constituição e Justiça; e b) Finanças e Orçamento; e c) Desenvolvimento Econômico.

Este é o parecer *sub censura*.

Jacareí, 15 de setembro de 2020



WAGNER TADEU BACCARO MARQUES
CONSULTOR JURÍDICO LEGISLATIVO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo



Registro: 2020.0000691688

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2045828-87.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ADEMIR BENEDITO, DÉCIO NOTARANGELI, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS E MOACIR PERES.

São Paulo, 19 de agosto de 2020.

FERREIRA RODRIGUES
RELATOR
ASSINATURA ELETRÔNICA



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Voto nº 35.165

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2045828-87.2020.8.26.0000

Requerente: Prefeito Municipal de São José do Rio Preto

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.387, de 20 de dezembro de 2019, do Município de São José do Rio Preto, que dispõe sobre proibição (sem prazo determinado) de concessão de incentivos fiscais em favor de empresas com envolvimento em atos de corrupção (em sentido lato) ou improbidade administrativa, reconhecidos por decisão judicial transitada em julgado. Norma que usurpa a competência da União para legislar sobre direito civil, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição da República. Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992, que já comina sanções para atos de improbidade administrativa, inclusive a proibição de incentivos fiscais (estabelecendo essa restrição com tempo determinado). Ato normativo municipal que, nesse caso, não pode suplementar a legislação federal para modificar as penalidades cominadas e agravar as sanções aplicadas em juízo. Inconstitucionalidade manifesta, não só por esse fundamento (ofensa ao princípio do pacto federativo), mas também por violação ao princípio da razoabilidade (CE, art. 111), e por contrariedade à vedação constitucional de imposição de pena de caráter perpétuo (artigo 5º, XLVII, “b”, da Constituição Federal, aplicável aos municípios por força do artigo 144 da Constituição Estadual). Ação julgada procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, tendo por objeto a Lei Municipal nº 13.387, de 20 de dezembro de 2019, que dispõe sobre “*proibição de incentivos fiscais a empresas que tenham envolvimento em corrupção de qualquer espécie ou no ato de improbidade administrativa por agente público*”. O autor alega ofensa às disposições do artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”, da Constituição Federal e artigos 111 e 144 da Constituição Estadual.

Não houve deferimento de liminar (fl. 28).

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações a fls. 37/40.

O Procurador Geral do Estado foi citado (fls. 33/34), mas não



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo



apresentou manifestação nos autos (fl. 52).

A douta Procuradoria de Justiça, com as considerações de fls. 55/66, opinou pela procedência da ação.

É o relatório.

A lei acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fl. 16, redigida da seguinte forma:

“Art. 1º. O Município de São José do Rio Preto fica **proibido de conceder incentivos fiscais a empresas envolvidas em corrupção de qualquer espécie ou ato de improbidade administrativa** por agente público.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo **somente àquelas empresas com decisão judicial transitada em julgado.**

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

A justificativa apresentada para edição desse ato normativo consta do documento de fl. 43, com o seguinte teor:

“A corrupção é um assunto que está cada vez mais presente no cotidiano do brasileiro. A descrença da população para com indivíduos e empresas vem crescendo a cada caso de corrupção que é veiculado pelos veículos de comunicação de nosso país.

Pesquisas de opinião revelam que, por causa disso, a população acredita cada vez menos em seus governantes.

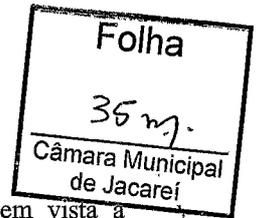
Podemos elencar alguns prejuízos a sociedade vindos da corrupção, como o desvio da aplicação de recursos públicos para a propriedade particular, desvio do curso natural de projetos de iniciativa social para o interesse e o enriquecimento ilícito, empobrecimento da população e do município, instabilidade da administração pública e o desamparo dos programas sociais.

A Operação Lava-Jato apontou que o Brasil perde de centenas de bilhões de reais por ano com a corrupção.

O impedimento de participação das **empresas condenadas** em programas de parcelamento de débitos, isenções tributárias ou mesmo de licitações cria a perspectiva de que a corrupção pode inviabilizar a atividade da empresa como um todo, assim evitando que outras também adotem práticas ilícitas no futuro.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Por isso solicito aos Nobres Pares sua aprovação tendo em vista a relevância da matéria versada ao interesse público”

Pelo que se percebe, então, **não se trata de norma dispendo sobre requisitos para concessão de incentivos fiscais**, mas de implementação de medida punitiva, em âmbito local, com **cominação de penalidade** (permanente), consubstanciada na **incrementação das condenações impostas por decisões transitadas em julgado** (art. 1º, parágrafo único), **com o objetivo de desestimular a prática de atos ilícitos**, o que, entretanto, é incompatível com a disposição do artigo 22, incisos I, da Constituição Federal.

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”.

Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Pitangueiras. Lei Municipal nº 3.595, de 29.05.18, que “estabelece critérios anticorrupção nas licitações públicas do Município de Pitangueiras”. Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Inviável norma local dispor sobre “normas gerais de licitação e contratação”, ressalte-se, já prevista em legislação federal (Lei nº 8.666, de 21.06.93) e na Constituição Estadual (art. 117). Competência da União para legislar sobre o tema (art. 22, inciso XXVII, da CF). Precedentes. Afronta a preceitos constitucionais (art.22, inciso XXVII da Constituição Federal e arts. 117 e 144 da Constituição Estadual). Procedente a ação” (ADIN nº 2166079-08.2018.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 28/112018).

Não custa lembrar, aliás, que no exercício da competência legislativa privativa (**para dispor sobre penalidades em casos de improbidade administrativa**), a União editou a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, que, no seu artigo 12, **já estabelece as medidas e sanções cabíveis**, inclusive a **proibição de incentivos fiscais**, mas durante um **tempo determinado**, e não de forma permanente, conforme segue:

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:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo



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.

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.

Nesse caso, se a União já disciplinou a matéria, instituindo as sanções cabíveis, nesse ponto **sem espaço para suplementação**, a legislação municipal não poderia estabelecer hipótese de acréscimo ou modificação das penalidades cominadas e das **sanções aplicadas em juízo**, estabelecendo, por exemplo, que a proibição de incentivos fiscais (prevista com tempo determinado na legislação federal) passe a ser permanente no Município.

Como foi bem ressaltado pela douta Procuradoria-Geral de Justiça, o Município é competente "para adotar em sua legislação a suspensão de recebimento de benefício ou incentivo fiscal à empresa, **desde que se constitua como sanção administrativa, independente e desvinculada da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa ou corrupção em sentido vulgar e lato sensu.**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Não é lícito, todavia, fazê-lo como sanção administrativa **dependente e vinculada à decisão judicial irrecurável** – ou seja, tendo a condenação como pressuposto – por vulnerar a competência normativa federal que, nesse ponto, prevê essa sanção e confia ao Poder Judiciário sua imposição cumulativa ou não com outras previstas na Lei nº 8.429/92, sob pena de, insolitamente, por exemplo, o julgador motivadamente aplicar outras sanções à pessoa jurídica (multa civil), cumulativamente ou não ao ressarcimento do dano, afastando a proibição temporária de recebimento de benefícios ou incentivos fiscais, e a Administração de maneira oblíqua aditar a decisão judicial. Ou, então, de subordinar a eficácia da decisão judicial condenatória que, porventura, tenha aplicado a sanção do art. 12 da Lei da Improbidade Administrativa” (fl. 63).

De fato, por se tratar de matéria de **competência privativa da União** (CF, art. 22), não há possibilidade de criação de **norma local** com conteúdo contrário ou diverso daquele previsto pela legislação federal, daí o reconhecimento de procedência da ação, **não só por esse fundamento**, referente à usurpação da competência da União para legislar sobre a matéria, mas também porque a norma impugnada estabelece uma espécie de punição permanente, em contrariedade ao **princípio da razoabilidade** (CE, art. 111) e à **vedação constitucional de imposição de penas de caráter perpétuo** (artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”, da Constituição Federal).

Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, **“a vedação às penas de caráter perpétuo é princípio albergado na Constituição Federal que se não pode interpretar restritivamente, como se dirigido apenas à sanções criminais. Há de ser entendido com a elasticidade que se impõe tanto mais porque o art. 5º, XLVI, “e”, estipulado que a lei adotará como pena, dentre outras, a suspensão ou interdição de direitos”** (RE n. 154.143-2, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 15/12/1998).

Releva notar, sob esse aspecto, que as regras de competência legislativa (assim como aquelas que dispõem sobre os direitos e garantias individuais) traduzem verdadeiro instrumento de calibração do **pacto federativo**. Vale dizer, como **normas centrais** da Constituição Federal, **“reproduzidas, ou não”** na Constituição Estadual, **“incidirão sobre a ordem local”**¹, por força do princípio da simetria, a fim de conservar o modelo federalista e os padrões estruturantes do Estado, daí a possibilidade de utilização de dispositivos dessa natureza (centrais e estruturantes) no **controle abstrato de normas municipais** com base na norma remissiva do artigo 144 da Constituição Estadual.²

Ante o exposto, **julga-se procedente a ação** para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 13.387, de 20 de dezembro de 2019, do município de

¹ ADI 2076/AC, Rel. Min. Carlos Veloso, j. 15/08/2002

² Artigo 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

São José do Rio Preto.

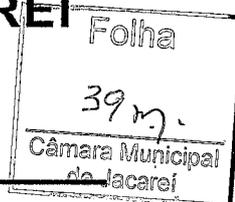


FERREIRA RODRIGUES
Relator



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Projeto de Lei nº 026/2020

Ementa: *Substitutivo (nº 02) ao Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que dispõe sobre a proibição de incentivos fiscais a empresas que tenham envolvimento em corrupção de qualquer espécie ou no ato de improbidade administrativa por agente público no Município, nos termos em que específica. Inconstitucionalidade. Arquivamento. Precedentes. TJSP.*

DESPACHO

Aprovo o parecer de nº 195/2020/SAJ/WTBM (fls. 28/30) por seus próprios fundamentos

Com efeito a nobre proposta legislativa possui flagrante vício formal de inconstitucionalidade, sem possibilidade de reparo via emenda ou substitutivo.

Desta forma, por tais motivos, recomenda-se o **ARQUIVAMENTO** da propositura conforme disposto pelo artigo 45, *caput*¹, e artigo 88, inciso III², ambos do Regimento Interno.

A Secretaria Legislativa para prosseguimento.

Jacareí, 15 de setembro de 2020.

Jorge Alfredo Céspedes Campos

Secretário-Diretor Jurídico

¹ Art. 45. O projeto que for rejeitado por receber parecer contrário de todas as Comissões a ele pertinentes ou pelos motivos previstos no artigo 88 deste Regimento Interno, deverá ser arquivado mediante despacho do Presidente da Câmara, salvo requerimento proposto pela maioria absoluta dos membros da Câmara solicitando o seu desarquivamento, promovendo sua automática tramitação.

² Art. 88. A Presidência arquivará qualquer proposição:

III - manifestamente ilegal, inconstitucional ou anti-regimental, quando assim se manifestar a Consultoria Jurídica e a critério do Presidente, após a aprovação ou não do parecer jurídico.