



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

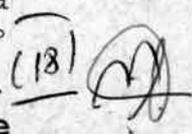
Rua Humaitá n.º 1167 Centro – PABX (19)

38857700

CEP.: 13.339-140 – Indaiatuba - SP

Processo n.º 1333 - PROJETO DE LEI no. 176/2017.

Exmo. Sr. Presidente:

Nos termos do art. 127, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Indaiatuba, Resolução n.º 0044/08, e na forma da certidão de fls. ~~08~~ da D. ⁽¹⁸⁾ Secretária da Câmara, **entendemos, S.M.J., que existe óbice para o recebimento da presente proposição, razão pela qual, não merece ser recebida, fato que impede o seu regular prosseguimento.** 

Cuida-se de Projeto de Lei que "Regulamenta no âmbito do município de Indaiatuba, a Lei Federal no. 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública", de autoria do Ilustre Ricardo Longatti França.

Em apertada síntese, aludida norma, de iniciativa parlamentar, regulamento no âmbito do município norma federal, **fato que caracteriza interferência do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo.** 



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

*Rua Humaitá n.º 1167 Centro – PABX (19)
38857700*

CEP.: 13.339-140 – Indaiatuba - SP

Este é o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a *normativa*, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão *normativa* da Câmara e a função executiva do prefeito; **o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato**; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração" (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 631). (destaque nosso)

Ainda acerca do assunto, ensina-nos o mestre Hely Lopes Meirelles, nos termos do Consulta NDJ2314/2017, anexa:

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

**Rua Humaitá n.º 1167 Centro – PABX (19)
38857700**

CEP.: 13.339-140 – Indaiatuba - SP

fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

(...) Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, bem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o executivo não pode renunciar suas prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções como não pode delegá-las ou aquiescer em que o legislativo as exerça" (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., 2ª tiragem, Malheiros, São Paulo, 2014, p. 748) (destaque nosso).

Pretende o autor do projeto regulamentar a Lei nº 12.846/13, por meio de lei municipal, fato que poderia até ocorrer pois que muitos entendem tratar-se de iniciativa legislativa, em princípio, concorrente.

Há que se fixar, no entanto, que são de iniciativa dos integrantes do Poder Legislativo municipal todas as normas cujas matérias a Lei Orgânica Municipal não reserva, expressa ou exclusivamente, ao Prefeito Municipal ou à Mesa Diretora dos trabalhos legislativos, e, por simetria, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

A Lei Orgânica de Indaiatuba fixou as matérias de iniciativa privativa da Mesa da Câmara, dos vereadores e do prefeito, em consonância com a Constituição Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – PABX (19)

38857700

CEP.: 13.339-140 – Indaiatuba - SP

As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal estão previstas nos incisos do art. 47 da LOM, quais sejam, as que fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal; disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica ou fundacional; sobre a fixação ou aumento de remuneração dos servidores municipais; sobre o provimento de cargos, regime jurídico, estabilidade e aposentadoria dos servidores; sobre organização administrativa, serviços públicos, e pessoal da administração; sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração municipal; ou importem em aumento da despesa ou diminuição da receita, logo, todas as demais são de iniciativa concorrente.

Assim sendo, a iniciativa de projeto de lei que institui o processo administrativo destinado à apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra o Poder Legislativo e a Administração Pública municipal, direta, indireta e fundacional, **em princípio, seria concorrente.**

Observe-se, no entanto, que o presente projeto de lei efetivamente impõe novas atribuições ou obrigações ao Poder Executivo e, por conseguinte, a órgãos, servidores, secretarias e/ou departamentos, a exemplo da Controladoria Geral do Município, em afronta ao disposto no art. 2º da Carta Magna, que consagra o princípio da separação dos Poderes. (destaque nosso)



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

*Rua Humaitá n.º 1167 Centro – PABX (19)
38857700*

CEP.: 13.339-140 – Indaiatuba - SP

Não obstante, o projeto de lei em exame contém dispositivos que tratam da regulamentação da futura lei por parte do Executivo, o que também caracteriza uma afronta ao princípio da independência dos Poderes. (destaque nosso)

Vislumbra-se, portanto, a usurpação de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, bem como violação do princípio constitucional e fundamental da Separação de Poderes, nos termos do art. 2º do CF/88.

Nesse sentido, cite-se novamente a lição de Hely Lopes Meirelles:

"O poder regulamentar é atributo do chefe do Executivo e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, I I). Assim sendo, não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação. Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir, por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as "reservas da lei", nem contrarie suas disposições e o seu espírito. (. . .) Leis há que no próprio texto já condicionam a sua execução à expedição do regulamento. Nesses casos, a faculdade regulamentar se converte para o Executivo em dever de expedição de tal ato, para que a norma legislativa possa ser cumprida. Em regra, entretanto, as leis são auto-executáveis, isto é, não dependem de regulamentação para serem executadas, se bem que em qualquer tempo possam ser regulamentadas, para facilidade de sua compreensão e execução" (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., 2ª



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

**Rua Humaitá n.º 1167 Centro – PABX (19)
38857700**

CEP.: 13.339-140 – Indaiatuba - SP

tir., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 743)
(destaque nosso).

Portanto, sob o aspecto da iniciativa do presente projeto de lei, de autoria de vereador, na forma como proposta, não merece prosperar, por vício de iniciativa. (destaque nosso)

Ainda, afronta o artigo 5º, "caput" da Constituição Bandeirante, de observância obrigatória pelos Municípios de acordo com o art. 144 da CF, pois que os Poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos entre si.

E mais, segundo a melhor doutrina e as jurisprudências emanadas pelo TJ/SP, a administração da cidade é da competência do Prefeito, tendo o Poder Legislativo a função de aprovar ou desaprovar os atos do Prefeito, funcionando como fiscal do governo. (destaque nosso)

Para ruborizar o entendimento aqui firmado, o subscritor do presente adota, ainda, aos princípios elencados na Consulta NDJ/2300/2017/G, que fica fazendo parte integrante desta nota técnica.

É o nosso entendimento, "sub censura superior".

Indaiatuba, 29 de agosto de 2017.


José Arnaldo Carotti
Assessor Jurídico - oabsp 63816

CONSULTA/2300/2017/G

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA – SP

At.: Dr. José Arnaldo Carotti – Assessoria Jurídica

Projeto de Lei nº 176/17, de autoria de Vereador, que “regulamenta, no âmbito do Município de Indaiatuba, a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública” – Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13) – Aplicabilidade – Regulamentação – Lei geral é aplicável a todos os entes da Federação – Edição de regulamento em cada âmbito – Necessidade de edição de lei municipal e, se necessário, expedição do competente decreto regulamentar – Competência do Município – Matéria não reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo – Iniciativa concorrente – Imposições e atribuições ao Poder Executivo – Afronta à independência dos Poderes, nos termos do art. 2º da Constituição Federal – Propositura que contém dispositivo de ordem regulamentar – Vício de iniciativa – Posicionamentos doutrinários – Considerações gerais.

CONSULTA:

Análise do Projeto de Lei nº 176/17, de autoria de Vereador, que “regulamenta, no âmbito do Município de Indaiatuba, a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Desta forma, a presente consulta apresentará ponderações acerca da constitucionalidade do projeto de lei a ser apresentado somente sobre esses aspectos.

Assim sendo, parece-nos que o presente Projeto de Lei nº 176/17, de autoria de Vereador, que "regulamenta, no âmbito do Município de Indaiatuba, a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública", em princípio e a nosso ver, **não apresenta vício de constitucionalidade**, no tocante à competência do Município para legislar sobre tal matéria.

Com efeito, embora a Lei nº 12.846/13 não condicione a sua aplicação à regulamentação, cremos que esta medida verdadeiramente se impõe, tendo em vista a necessidade de detalhar, em cada âmbito, alguns regramentos contidos na referida legislação, a exemplo dos relacionados ao processo administrativo, nas suas respectivas normas procedimentais e prazos.

Neste sentido, é oportuno citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"Um dos aspectos da lei que podem gerar controvérsias diz respeito à sua aplicabilidade aos Estados, Distrito Federal e Municípios, pelo fato de tratar de infrações e sanções administrativas. (...).

(...) O jurista baseou-se no artigo 37, § 4º, da Constituição, que prevê os atos de improbidade administrativa, para concluir que as infrações definidas na lei anticorrupção tem o mesmo fundamento constitucional, razão pela qual a competência para a sua definição é da União.

O fato é que a lei anticorrupção definiu atos considerados ilícitos tanto na esfera administrativa como na esfera cível. As sanções também podem ser puramente administrativas (quanto ao processo de apuração e competências para aplicá-las) como de natureza civil, hipótese em que a apuração e julgamento são feitos pela via judicial, por meio da ação civil pública. E não há dúvida de que,

quanto às sanções aplicáveis judicialmente, a competência legislativa é da União, por força do artigo 22, I, da Constituição Federal.

Em decorrência disso, as infrações que constituem ilícito civil (e também administrativo) só podem ser definidas na legislação federal. (...)

(...)

Já a matéria de processo administrativo e definição de competências para sua realização e para aplicação de sanções administrativas, cada ente federativo deve ter a sua própria legislação" (cf. *in* *Direito Administrativo*, 29ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2016, pp. 1004 e 1005).

José dos Santos Carvalho Filho também perfilha desse entendimento:

"Na disciplina do processo administrativo, parece-nos importante fazer uma advertência quanto à *aplicabilidade da lei*. Várias das normas da matéria, entre os arts. 8º e 14 da Lei nº 12.846/2013, como as que aludem a prazos de conclusão e de defesa, de condução do processo, de prorrogabilidade do prazo etc. só têm aplicabilidade compulsória para a União Federal, e isso porque *se cuida de normas federais, e não nacionais*. Resulta, então, que os demais entes federativos podem editar normas de conteúdo diverso, porquanto o processo administrativo, sendo de direito administrativo, se aloja dentro da autonomia que lhes reserva a Constituição. Impor a esses outros entes a obrigação de atendê-las implicaria inevitável inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da autonomia federativa (art. 18, CF)" (cf. *in* *Manual de Direito Administrativo*, 30ª ed., Atlas, São Paulo, 2016, p. 1259).

Desta feita, pretendendo-se regulamentar a Lei nº 12.846/13 no respectivo âmbito municipal, cremos que, primeiramente, deveria ser editada **lei** que **disponha** sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira em seu âmbito municipal e, *posteriormente*, expedir, se for o caso, o competente decreto regulamentador.

A *título de exemplo*, e a fim de corroborar este raciocínio, merece ressalva a lição de Egøn Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães, ao tratarem da regulamentação da Lei nº 12.462/11, que instituiu o RDC – Regime Diferenciado de Contratações, *in verbis*:

“Muito embora a Lei nº 12.462/2011, que instituiu o RDC, estabeleça *regime diferenciado*, (...), aplicando-se, sim, a todas as pessoas federativas. Afinal, tanto a União, como os Estados, Distrito Federal e Municípios realizarão as obras e serviços para os dois eventos esportivos mundiais.

(...) Além disso, os regulamentos não podem simplesmente criar, de forma *autônoma e inédita*, obrigações e deveres aos agentes privados. É necessário que haja fundamento legal, que haja prévia e expressa autorização em lei. (...)

Por um lado – e conforme acima já consignado –, as normas gerais nacionais estabelecem uma pauta e um sistema limitador para as normas (legais e regulamentares) de todos os entes da Federação. O Distrito Federal, Estados e Municípios podem editar leis que dêem especificidade ao seu regime diferenciado, desde que respeitadoras das normas gerais da LGL e do RDC (respectivamente).

Por outro lado, cabe o alerta de Carlos Ari Sundfeld quanto aos decretos regulamentares: cada qual vincula só e tão-somente a Administração interna à esfera política da autoridade que o emanou. (...) O mesmo se diga em relação ao Decreto 7.581/2011, que regulamenta o RDC: sua incidência, vez que emanado pela Presidência da República, é exclusiva à Administração Pública federal” (cf. *in* A Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC, Malheiros, São Paulo, 2012, pp. 38, 39, 43 e 44) (destaque nosso).

Ainda que esta seja a posição adotada por este Corpo Jurídico, o tema comporta discussão, já que inúmeros entes têm regulamentado legislações de cunho “nacional” diretamente por meio de “decreto”, vale dizer, sem a edição de uma lei distrital, estadual ou municipal, conforme o caso, que dê suporte a tal regulamentação.

De toda sorte, pretendendo-se regulamentar a Lei nº 12.846/13, por meio de lei municipal, advirta-se que a iniciativa de tal proposta legislativa, em princípio, até poderia ser **concorrente**.

Ora, são de iniciativa dos integrantes do Poder Legislativo municipal todas as normas cujas matérias a Lei Orgânica Municipal não reserva, expressa ou exclusivamente, ao Prefeito Municipal ou à Mesa Diretora dos trabalhos legislativos, e, por simetria, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

Veja-se, pois, que é a Lei Orgânica da Municipalidade que deverá especificar as matérias de iniciativa privativa da Mesa da Câmara, dos vereadores e do prefeito, em consonância com a Constituição Federal.

Nesse sentido são matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal as previstas nos incisos do art. 47 da Lei Orgânica do Município de Indaiatuba, quais sejam, as que fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal; disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica ou fundacional; sobre a fixação ou aumento de remuneração dos servidores municipais; sobre o provimento de cargos, regime jurídico, estabilidade e aposentadoria dos servidores; sobre organização administrativa, serviços públicos, e pessoal da administração; sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração municipal; ou importem em aumento da despesa ou diminuição da receita.

Eis, pois, as matérias que são disciplinadas por leis de iniciativa privativa do Prefeito Municipal. Logo, todas as demais são de iniciativa *concorrente*.

A propósito, Pedro Lenza enfatiza que "(...) algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar um vício formal de iniciativa, caracterizador da inconstitucionalidade do referido ato normativo" (cf. *in Direito Constitucional Esquematizado*, 12ª ed., Saraiva, São Paulo, 2008, p. 336).

Assim sendo, cremos que a iniciativa de projeto de lei que institua o processo administrativo destinado à apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra o Poder Legislativo e a Administração Pública municipal, direta, indireta e fundacional, em princípio, seria **concorrente**.

Consoante o ensinamento de João Jampaulo Júnior: "**A iniciativa concorrente (geral) é a regra (art. 61, caput, CF)**, e é a que compete a qualquer Vereador, à Mesa ou Comissão da Câmara, ao Prefeito, ou, ainda, à população, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica de cada Município, obedecendo-se ao que dispõe o art. 61 da Constituição Federal. São ainda de iniciativa concorrente todas as demais que a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal não reservaram exclusivamente ao Executivo, excetuando-se os projetos de resolução (efeitos internos) e de decretos legislativos (efeitos externos), que são de iniciativa

privativa das Câmaras de Vereadores, não sujeitas à sanção e veto do Executivo. São exemplos de iniciativa concorrente: lei que delimita o perímetro urbano; projetos de lei que alterem o Plano Diretor; projetos de lei sobre matéria tributária como v.g. isenção de impostos, etc.” (cf. *in* *O Processo Legislativo Municipal*, Editora de Direito, Leme/SP, 1997, p. 75).

Todavia, observe-se que o presente projeto de lei efetivamente impõe novas atribuições ou obrigações ao Poder Executivo e, por conseguinte, a órgãos, servidores, secretarias e/ou departamentos, a exemplo da *Controladoria-Geral do Município*, em afronta ao disposto no art. 2º da Carta Magna, que consagra o princípio da separação dos Poderes.

Verifica-se, ainda, que o projeto de lei em exame contém dispositivos que tratam da regulamentação da futura lei por parte do Executivo, o que também caracteriza uma afronta ao princípio da independência dos Poderes.

Nesse sentido, cite-se novamente a lição de Hely Lopes Meirelles:

“O poder regulamentar é atributo do chefe do Executivo e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, II). Assim sendo, *não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação*. Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir, por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as ‘reservas da lei’, nem contrarie suas disposições e o seu espírito. (...) Leis há que no próprio texto já condicionam a sua execução à expedição do regulamento. Nesses casos, a faculdade regulamentar se converte para o Executivo em dever de expedição de tal ato, para que a norma legislativa possa ser cumprida. Em regra, entretanto, as leis são auto-executáveis, isto é, não dependem de regulamentação para serem executadas, se bem que em qualquer tempo possam ser regulamentadas, para facilidade de sua compreensão e execução” (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., 2ª tir., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 743) (grifo nosso).

Portanto, sob o aspecto da iniciativa do presente projeto de lei, de autoria de vereador, parece-nos que o presente Projeto de Lei nº 176/17, de autoria de Vereador, que “regulamenta, no âmbito do Município de Indaiatuba, a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e

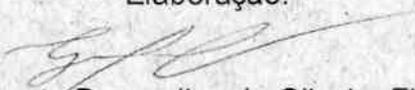
civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública", na forma ora proposta, não merece prosperar, por vício de iniciativa.

Assim sendo, em face de todo o exposto, ainda que se possam reconhecer como relevantes e meritórias as razões que justificam a pretensão do Legislativo, em nosso sentir, o projeto de lei em foco, de autoria de Vereador, não merece, conseqüentemente, prosperar, pelos motivos supramencionados.

Esse é o nosso atual entendimento acerca dos assuntos em tela, sem embargo de eventuais posicionamentos em sentido contrário, que respeitamos.

São Paulo, 11 de agosto de 2017.

Elaboração:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho
OAB/SP 151.849

Gerência:

Aniello dos Reis Parziale
OAB/SP 259.960