



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA



Processo Legislativo n.: 336/2017

Assunto: Projeto de Lei n. 5.269/2017

Autor: Vereador RAFAEL MAZIERO

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

PARECER JURÍDICO n. 103/2020

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. CRIAÇÃO DO SELO ANTICORRUPÇÃO. PESSOAS JURÍDICAS QUE ADOTEM O PROGRAMA DE INTEGRIDADE. MECANISMO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E QUE VISA GARANTIR BOAS PRÁTICAS EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. RESPEITO AOS DITAMES DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, DA CONSTITUIÇÃO DE RONDÔNIA, DA LEI ORGÂNICA DE VILHENA E DA LEI FEDERAL N. 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO). PROJETO DE LEI CONSTITUCIONAL E LEGAL. PARECER FAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o ***Projeto de Lei n. 5.269/2017***, de autoria do Vereador RAFAEL MAZIERO, que ***cria o Selo Anticorrupção a ser concedido pelo Poder Executivo às empresas que adotem os Programas de Integridade e dá outras providências.***

O projeto de lei (fls. 02/04) veio acompanhado da respectiva Justificativa (fl. 05), sendo que foram realizadas sucessivas alterações no texto original (fls. 06/24). Também consta nos autos cópia da Lei Federal n. 12.846/2013 (fls. 28/34), da Portaria CGU n. 909/2015 (fls. 35/37) e de parecer legislativo de outra unidade federativa (fl. 38).

No curso do feito, esta Diretoria Jurídica emitiu dois pareceres opinando pela rejeição da proposta de lei (fls. 26/27 e 42/43). Após, o feito foi reencaminhado a este

1



departamento para nova análise jurídica (fls. 44/45), sendo que na data de 17/01/2020, este subscritor devolveu os autos à Diretoria Legislativa (fls. 46/47), e esta, na data de 20/01/2020, encaminhou o feito ao Gabinete do Vereador Rafael Maziero (fl. 48), o qual, na data de 07/12/2020, devolveu os autos a esta Diretoria Jurídica, através dos Memorandos n. 017 e 018/2020/GABVRM, com novas informações (fls. 49/52).

2) OBJETO

Conforme consta na Justificativa (fl. 05), o projeto de lei visa implantar, no Município de Vilhena, programa de integridade mencionado no artigo 7º, inciso VIII, da Lei Federal n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), e nos artigos 41 e 42 do Decreto Federal n. 8.420/2015, cujo objetivo é garantir boas práticas em contratações públicas. O Selo Anticorrupção visa atestar a ausência de desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, por parte de pessoas jurídicas interessadas em contratar com a Administração.

No mais, conforme veremos nos próximos itens, embora as informações solicitadas por este subscritor (fls. 46/47) não tenham sido prestadas a contento (fls. 50/52), entendo que o projeto de lei está em conformidade com as Constituições da República e do Estado de Rondônia e com a legislação pertinente à matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável.

3) CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*¹ e *material*² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A

¹ Afirma Pedro Lenza que, “Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como *nomodinâmica*, verifica-se quando a lei ou ato normativo *infraconstitucional* contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato” (LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, “Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à ‘matéria’, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade” (op cit., p. 195).

constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende* a preceito ou princípio da Lei Maior.



Conforme dito, o projeto de lei em análise é parcialmente constitucional e legal, o que será detalhado nos próximos subitens.

3.1) Constitucionalidade formal.

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação³.

A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local⁴ (inc. I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

Cumpre citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município, pois o assunto é de interesse local, nos termos do art. 30, inc. I, CR/88. A proposição cria o chamado Selo Anticorrupção, a ser concedido a pessoas jurídicas que tenham implementado o Programa de Integridade, mencionado na Lei Anticorrupção. Esse selo atesta a ausência de desvios, fraudes, irregularidades e atos

³ Op cit., p. 351-352.

⁴ Discorre José Cretella Júnior: "Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do 'peculiar interesse' vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que 'peculiar interesse' é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela 'peculiaridade', 'singularidade', 'prevalência' ou 'primazia' da matéria regulada" (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.)

3



ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira, por parte de pessoas jurídicas interessadas em contratar com a Administração local.

Ademais, observo que a proposição regulamenta um tema que repercute na esfera de interesse de todos os entes federativos. Com razão, é de interesse comum da União, dos Estados e dos Municípios a proteção da Administração Pública contra os atos de corrupção. O assunto, portanto, não é exclusivo de um ente federativo, de modo que, a meu ver, a proposição não avança sobre matéria de competência legislativa privativa da União ou do Estado, podendo o Município legislar a respeito – isto é, regulamentar o programa de integridade em âmbito local⁵. Assim, entendo que a proposição regulamenta assunto de inequívoco interesse local, isto é, o combate contra a corrupção e a garantia de boas práticas nas contratações públicas no âmbito do Município de Vilhena, sendo formalmente constitucional nesse aspecto.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e o projeto de lei em análise é da iniciativa legislativa concorrente (art. 67, LOM).

Quanto a isso, com a devida vênia aos respeitosos pareceres jurídicos de fls. 26/27 e 42/43, entendo que não há, no caso, vício de iniciativa. O ponto de controvérsia reside no fato de o projeto de lei ter sido iniciado por Vereador e, em tese, ter violado a cláusula de reserva de iniciativa do Prefeito, prevista no artigo 68, inciso V, da Lei Orgânica de Vilhena.

Analizando a proposição legislativa, embora o autor da proposta não tenha prestado a contento as informações solicitadas por este subscritor às fls. 46/47 (que fosse esclarecido se a matéria tratada no projeto de lei interferia ou não na funcionalidade de órgãos da Administração), observo que os argumentos expostos no *Memorando n. 017/GABVRM* (fls. 50/52) são válidos e, no mais, valho-me desses mesmos argumentos

⁵ Por oportuno, saliento que a Controladoria Geral da União – CGU confeccionou uma cartilha sugerindo modelos de decretos para a regulamentação da Lei Anticorrupção em Municípios, o que reforça a tese de que o assunto tratado no projeto de lei pode, de fato, ser regulamentado por Municípios. A cartilha está disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/colecao-municipio-transparente/arquivos/cartilha-sugestoes-de-decretos-para-a-regulamentacao-da-lei-anticorrupcao-nos-municipios.pdf/view>

para consignar que, de fato, o projeto de lei não versa sobre assunto da iniciativa privativa do Prefeito.

Com razão, em nenhum momento o projeto de lei trata sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos, cargos e funções da Administração Pública Municipal (art. 68, V, LOM), nem mesmo sobre organização administrativa, serviços públicos e pessoal da Administração (art. 68, IV, LOM). A proposição apenas cria mecanismo de combate contra a corrupção e de garantia de boas práticas nas contratações públicas – Selo Anticorrupção – sem adentrar em minúcias legislativas que interfiram no aspecto organizacional, estrutural e de pessoal da Administração Pública, e justamente para preservar a iniciativa do Chefe do Executivo, estabelece que a norma seja regulamentada pelo Prefeito (v. artigo 6º do projeto), campo normativo este que, por sua vez, é da competência privativa da referida autoridade (regulamentação de questões administrativas pertinentes à aplicação da norma).

Volto a frisar que as informações solicitadas por este subscritor no curso dos autos não foram respondidas, mas avaliando os argumentos apresentados pelo autor do projeto de lei às fls. 50/52, e melhor repensando o assunto, fico convencido de que não há violação da cláusula de reserva de iniciativa e, portanto, não há vício de inconstitucionalidade formal também nesse aspecto.

Assim, reitero afirmando que, a meu ver, o Projeto de Lei n. 5.269/2017 é formalmente constitucional. Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise⁶.

3.2) Constitucionalidade material.

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. Nos termos do artigo 37, caput, da Constituição da República, e do artigo 11, caput, da Constituição de Rondônia, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

⁶ Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

5



À vista disso, não há como negar que Projeto de Lei n. 5.269/2017 é materialmente constitucional, pois ao se instituir o Selo Anticorrupção no âmbito desta municipalidade, está-se preservando a ordem moral e patrimonial da Administração Pública local, por meio da garantia de que empresas que contratem com o Município de Vilhena estejam isentas de qualquer mácula por desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos contra a Administração nacional ou estrangeira. Em outras palavras, o selo certificará a idoneidade moral de pessoas jurídicas interessadas em contratar com a Administração Pública, ou seja, é um mecanismo que visa combater a corrupção e garantir boas práticas nas contratações públicas locais, o que representa o respeito claro e manifesto aos princípios gerais da Administração Pública.

Portanto, a meu ver o Projeto de Lei n. 5.269/2017 também é materialmente constitucional, por observância e compatibilidade com os preceitos das Constituições da República e do Estado de Rondônia.

3.3) Legalidade.

A Lei Federal n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida também como Lei Anticorrupção, dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Visando tornar mais eficazes e eficientes os comandos da referida norma federal, há necessidade de os entes federativos cooperarem para que o objetivo da norma seja alcançado e, assim, seja fortalecido o esforço nacional de enfrentamento contra a corrupção. A lei menciona o chamado Programa de Integridade no seu artigo 7º, inciso VIII, ao dispor que:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: [...] VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

No âmbito do Poder Executivo federal, a Lei Anticorrupção é regulamentada pelo Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, bem como por portarias e instruções normativas expedidas pela Controladoria Geral da União – CGU. Tais regulamentos permitem a plena aplicação dos importantes mecanismos de repressão aos

atos ilícitos praticados contra a Administração Pública. O referido decreto federal define o Programa de Integridade nos seguintes termos:

Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

O Projeto de Lei n. 5.269/2017, portanto, visa implantar o referido programa no âmbito local, e mais, concede o chamado Selo Anticorrupção a pessoas jurídicas que tenham implantado o Programa de Integridade, o que atesta, como dito anteriormente, a idoneidade moral da empresa interessada em contratar com a Administração Pública. No mais, a meu ver o projeto de lei é compatível com a Lei Federal n. 12.846/2013 e com o Decreto Federal n. 8.420/2015, inclusive fazendo remissão a tais diplomas federais, cujas disposições, portanto, não estão sendo afastadas ou contrariadas. Portanto, não identifiquei quaisquer dispositivos que ofendam a lógica das normas federais, nem mesmo que avancem sobre assuntos ali previstos e que sejam da competência privativa da União. Assim, o projeto de lei é legal.

Cumpra também consignar que a Lei Orgânica de Vilhena dispõe no seu artigo 10 que a administração pública direta e indireta do Município obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos nas Constituições Federal e Estadual, e nesta Lei Orgânica. Ademais, na mesma linha argumentativa apresentada no item 3.2, supra, entendo que o Projeto de Lei n. 5.269/2017 é compatível com a lei maior do Município de Vilhena.

Ante o exposto, a meu ver o Projeto de Lei n. 5.269/2017 atende ao pressuposto da legalidade, eis que a referida proposição legislativa cumpre as diretrizes estabelecidas na legislação federal e municipal mencionadas acima.

4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, tendo em vista as normas da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011 (que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis), não vislumbro a necessidade de



qualquer alteração textual, desde que mantida na íntegra o texto de fls. 21/23. Ressalto, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.

5) CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei n. 5.269/2017 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação federal e municipal aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 8º de dezembro de 2020.



GÜNTHER SCHULZ
Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.345