



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 102/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 32/2021 – Aatoria da Prefeita – Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo, a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública. Mensagem nº 002/2021.

À Comissão de Justiça e Redação
Exmo. Sr. Presidente Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto de lei em epígrafe de autoria da Prefeita que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo, a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

opinitivo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Da mensagem enviada pela Chefe do Executivo consta que *“Com a medida ora proposta, oriunda do expediente administrativo 15.965/2020-PMV, este Projeto de Lei tem por escopo regulamentar no âmbito do Poder Executivo Municipal a eficácia da Lei Federal nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção)”*.

Consta, ainda:

(...)

Tal medida busca essencialmente promover um conjunto de medidas e disposições legais a serem observadas no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município no desempenho dos servidores, fornecedores, agentes políticos e qualquer pessoa física ou jurídica que tenha estabelecida alguma espécie de relação contratual ou não com o poder público na forma da legislação federal vigente.

*A apuração da responsabilidade administrativa de pessoa jurídica que possa resultar na aplicação das sanções previstas no art. 6º da Lei Federal nº 12.846/2013, será efetuada por meio de **Processo Administrativo de Responsabilização – PAR**.*

Como é sabido, a Lei nº 12.846/2013 é um marco na legislação brasileira na luta contra a corrupção, tipificando as condutas lesivas ao patrimônio público praticadas por pessoas jurídicas. E agora, com o presente projeto de lei, está se aparelhando o Poder Público Municipal de instrumentos até então inexistentes para exercer o controle e punir aqueles que com ela contratam.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Está previsto no presente Projeto de Lei, o instrumento legal consubstanciado no processo administrativo para responsabilizar aqueles que agem de maneira prejudicial ao erário, estabelecendo penalidades de acordo com a gravidade das ações praticadas.

(...)

No que tange à competência legislativa 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 CRFB), *in verbis*:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local

(...)

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

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

Acerca de interesse local o saudoso professor Hely Lopes

Meirelles leciona:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. 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 o 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 local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União".

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

Destarte, o Município é competente para legislar sobre matérias de predominante interesse local ou para suplementar a legislação federal ou estadual.

In casu, ressalta-se que a Lei Federal nº 12.846/2013 trata de matéria de competência legislativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, e art. 173, § 5º da Constituição Federal, na medida em que impõe responsabilidade administrativa e civil às pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, *in verbis*:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

Art. 173. *Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*

(...)

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Em “A Regulamentação da Lei Anticorrupção nos Municípios”¹, encontramos análise das ferramentas acrescentadas ao espectro normativo nacional pela lei anticorrupção:

A Lei nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013, dispõe sobre a responsabilidade objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública, tanto nacional, quanto estrangeira. Para Pietro (2018, p. 1039):

A Lei Anticorrupção amplia a responsabilização nas esferas administrativa e civil, na medida em que alcança as pessoas jurídicas, inclusive as que resultarem de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária (art. 4º); e alcança também os respectivos dirigentes, com previsão expressa da desconsideração da personalidade jurídica (arts. 3º e 14).

1

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YeRJYuYk0hkJ:https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/18838/1192612099+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, a referida lei tem por objetivo sanar a lacuna existente no ordenamento jurídico a respeito da responsabilização das pessoas jurídicas que praticam atos lesivos à Administração Pública, especialmente atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos. Ressalta-se que, até a criação deste dispositivo, não havia legislação específica que tratasse da responsabilização das pessoas jurídicas (CAMPOS, 2014, p. 163).

Destaca-se que, por tratar de responsabilização objetiva, as sanções administrativas e cíveis serão aplicadas as pessoas jurídicas independente de dolo ou culpa, bastando que seja comprovada a prática de ato lesivo tipificado na Lei Anticorrupção (OLIVEIRA, NEVES, 2014, p. 11). Segundo Capanema (2014, p. 20), a responsabilização objetiva busca punir diretamente as empresas, bastando que se comprove a ocorrência de pelo menos um dos atos lesivos previstos no artigo 5º da Lei Anticorrupção e que tais atos sejam cometidos em interesse ou benefício da pessoa jurídica.

Desta forma, verifica-se que a responsabilidade objetiva surge como forma de garantir a efetividade da aplicação das sanções às pessoas jurídicas, evitando assim a alegação de que não houve culpa ou dolo por parte da empresa ou que foi terceiro quem deu causa a infração. Ainda, salienta-se que a responsabilização da empresa independe da responsabilização dos seus dirigentes e administradores, de acordo com o art. 3º da Lei nº 12.846/2013.

Os atos lesivos à Administração Pública são aqueles que atentam contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, conforme tipificação contida no art. 5º da Lei nº 12.846/2013. Neste sentido, necessário acentuar que, conforme elucida Pena (2013), não se passou a considerar ilícito ato que anteriormente era permitido e praticado pelas empresas, a modificação foi que a pessoa jurídica passou a ser punida em razão de qualquer ato praticado em seu benefício, por qualquer empregado ou representante, ainda que não tenha concorrido ou concordado.

Outrossim, as sanções administrativas decorrentes da prática de atos lesivos estão previstas no art. 6º da referida lei, podendo ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto, com a gravidade e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

natureza da infração, e sem prejuízo do dever de reparação integral do dano. Admite-se a aplicação de multa que pode variar de 0,1% a 20% do faturamento bruto da pessoa jurídica no último exercício ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, e da publicação extraordinária da decisão condenatória. No caso de não ser possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), conforme previsto no § 4º, do art. 6º, da Lei nº 12.846/2013.

Neste viés, necessário evidenciar que há um ponto indefinido no tocante a destinação dos valores arrecadados pelas multas pagas, a Lei Anticorrupção não aponta de modo preciso o destinatário dos valores arrecadados, apenas estabelece que sejam preferencialmente destinados aos órgãos ou entidades públicas lesadas (art. 24 da Lei nº 12.846/2013). Destarte, caberá à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário determinar no caso concreto o receptor da multa arrecadada (CAMPOS, 2014, p. 170).

Em seu art. 7º a Lei Anticorrupção estabelece os parâmetros que deverão ser considerados para a aplicação das sanções administrativas, de modo a garantir que a sanção aplicada seja adequada ao caso concreto. Merece destaque o seu inciso VIII o qual enuncia que 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 serão levadas em consideração no momento da aplicação das sanções.

Trata-se de uma "atenuante" que surge com o propósito de que as empresas ligadas à Administração Pública elaborem o programa de compliance, definido como "ato de cumprir, de estar em conformidade e executar regulamentos internos e externos, impostos às atividades da instituição, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e ao regulatório/legal" (MANZI, 2008, p. 15). O programa de compliance é um avanço direcionado à ética e a transparência das relações negociais entre a Administração Pública e o setor privado, tendo em vista que permite às empresas adotarem instrumentos que entendam adequados e eficientes na prevenção e repressão de desvios de conduta interna da corporação e de atos de corrupção lesivos à Administração Pública (CAMPOS, 2014, p. 174).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Relevante mencionar que os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos relativos ao compliance devem ser estabelecidos por regulamento expedido pelo Poder Executivo federal, de acordo com o parágrafo único do art. 7º da Lei nº 12.846/2013.

O processo administrativo será instaurado e julgado pela autoridade máxima de cada órgão ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Será conduzido por comissão composta por dois ou mais servidores estáveis, admitindo-se a desconsideração da personalidade jurídica quando configurado abuso de poder, observados o contraditório e a ampla defesa (arts. 8º, 10 e 14 da Lei nº 12.846/2013).

Em relação ao acordo de leniência previsto no art. 16 da Lei Anticorrupção, o qual se assemelha ao instituto de delação premiada prevista no Direito Processual Penal, verifica-se que se trata de acordo celebrado entre a autoridade máxima de cada órgão e as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos. Tem por objetivo permitir que a pessoa jurídica infratora colabore na investigação de ilícitos administrativos ou penais, favorecendo, a um tempo, o interesse público na investigação das infrações, resultando na descoberta de outros envolvidos no ilícito e no alcance de informações e documentos que corroborem para a infração apurada, e o interesse do próprio infrator na obtenção da extinção da punibilidade ou redução da pena aplicável (PIETRO, 2018, p. 1047).

Do ponto de vista jurídico conceitua-se acordo de leniência como:

É o ato administrativo bilateral e discricionário, firmado entre a autoridade competente nacional ou legítima a defender a administração pública estrangeira, em razão de proposta formulada em primeiro lugar pela pessoa jurídica envolvida em atos lesivos à administração pública, definidos ou apontados na Lei nº 12.846/2013, mediante o compromisso de efetiva cooperação na identificação dos demais envolvidos e da obtenção célere de informações e documentos indispensáveis à apuração da verdade nas fases de investigação e do processo administrativo (CAMBI, et. al., 2014).

Os benefícios previstos no art. 16 da Lei 12.846/2013 abrangem a isenção de sanções administrativa (publicação extraordinária de sentença condenatória) e judicial (proibição



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

temporária de receber benefícios econômicos do Poder Público), além de reduzir a multa aplicável no processo administrativo, com o escopo de combater a corrupção na esfera pública e preservar a leal concorrência entre as pessoas jurídicas privadas.

Ademais, a Lei Anticorrupção em seu art. 17 define que a Administração Pública também poderá celebrar acordo de leniência pela prática de ilícitos previstos na Lei 8.666/1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas em seus artigos 86 a 88. Todavia, de acordo com Machado (2014, p. 133), permitir a celebração de acordo de leniência na Lei de Licitações é abranger as penas de suspensão, impedimento e declaração de inidoneidade, cuja razão de ser é bastante diversa das penas de multa ou advertência.

De outra banda, salienta-se que o acordo de leniência não interferirá no dever de reparar integralmente os danos causados. Assim como abrandará apenas as penalidades a serem impostas à pessoa jurídica, ou seja, não há qualquer benefício previsto para as pessoas físicas que cometem o ilícito.

À vista disto, verifica-se que da mesma forma que o acordo trará vantagens à pessoa jurídica, também trará consequências gravosas às pessoas físicas envolvidas nos atos ilícitos, pois quanto mais colaborar o delator, maior será sua implicação na esfera criminal. A Lei nº 12.846/2013 não prevê extensão dos benefícios concedidos às pessoas jurídicas para os delatores (MAGALHÃES, 2013, p. 35).

No tocante a responsabilização judicial, verifica-se que a pessoa jurídica poderá ser responsabilizada tanto na esfera administrativa quanto na esfera judicial, sem que caracterize bis in idem, tendo em vista a independência das instâncias administrativa e judicial. Destarte, o art. 19 da Lei Anticorrupção traz uma série de sanções que somente serão aplicadas na esfera judicial, merecendo destaque a possibilidade de dissolução compulsória da pessoa jurídica prevista no inciso III do referido artigo.

Outrossim, é parte legítima para interpor a ação de responsabilização judicial 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 (art. 19 da Lei nº 12.846/2013).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Em relação à prescrição, na esfera judicial, da mesma forma que na esfera administrativa, ocorre em cinco anos, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado (art. 25 da Lei nº 12.846/2013). Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição interrompe-se com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração (parágrafo único do art. 25).

Outro ponto que merece destaque é o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), previsto no art. 22 da supracitada lei, tem como escopo reunir e conferir publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de todas as esferas de governo. Expõe Campos (2014, p. 181) que:

(...) a pretensão do legislador foi agrupar e tornar públicas as sanções aplicadas pelo Poder Público às empresas responsabilizadas pela prática de atos lesivos à Administração Pública, bem como aos acordos de leniência celebrados, o qual deverá ser alimentado periodicamente pela autoridade competente de cada órgão.

É nítido o objetivo do CNEP de desestimular a prática de atos lesivos à Administração Pública, considerando que a imagem da empresa será associada à corrupção, passando a imagem de uma “empresa ficha suja”. À vista disso, compartilhando o entendimento da autora, a inscrição no CNEP deveria servir como banco de dados de análise obrigatória para futuras contratações do Poder Público, fazendo com que somente as empresas que tivesse sua “ficha completamente limpa” pudessem contratar com a Administração Pública (CAMPOS, 2014, p. 182).

Por fim, de acordo com o art. 22, o cadastro deverá conter razão social e CNPJ, tipo de sanção, data de aplicação e data final da vigência do efeito limitador ou impeditivo da sanção, quando for o caso, e, depois de transcorrido o prazo do cumprimento do acordo de leniência, da reparação do dano causado ou aquele disciplinado no ato sancionador, os registros serão excluídos mediante solicitação do órgão sancionador.

Do mesmo artigo extraímos cotejo do texto da Lei Anticorrupção em relação à necessidade de regulamentação municipal:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

Uma vez contextualizada a sistemática da lei, bem como sua capacidade transformadora da cultura de corrupção é de verificar a necessidade de regulamentação normativa dos municípios como pressuposto viabilizador de sua eficácia nesta esfera. Antes da Lei 12.846/2013 havia uma evidente dificuldade de responsabilizar as pessoas jurídicas por atos lesivos contra o erário público. Sem um instrumento legal adequado, as punições às fraudes a licitações e contratos administrativos, o oferecimento de promessa a agentes públicos, a utilização de interposta pessoa para ocultar ou dissimular a identidade dos beneficiários dos atos praticados, a criação irregular de empresa para participar de licitações ou contratos administrativos, além de outros atos de corrupção, circunscreviam-se à responsabilização subjetiva do agente. (JUSTEN FILHO, 2010. Pág. 901.)

O poder regulamentar, a ser realizado por iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo decorre da previsão constitucional do art. 84, IV, se estende aos chefes do executivo dos demais entes federativos por simetria.

Entretanto, para verificar a necessidade de regulamentação é importante analisar os limites do poder regulamentar. Para Aragão (2001, p. 119-124), o exercício de funções normativas pela administração pública se dividem pela extensão do seu exercício. Assim, existem três situações normativas: a) leis de densidade normativa exaustiva, que obrigam o legislador a dispor de maneira completa sobre a matéria, não deixando espaço nenhum para regulamentação; b) leis de grande densidade normativa, que apesar de buscar disposição completa acerca da matéria, permitem algum juízo de conveniência e oportunidade administrativa na determinação do exato conteúdo da obrigação imposta e c) leis de baixa intensidade normativa, quando a lei inicia, mas não termina a normatização da matéria, estabelecendo apenas parâmetros bem gerais da regulamentação a ser efetuada pela administração pública. Estas últimas são chamadas de leis-quadro, próprias de matérias de grande complexidade técnica ou passíveis de constante modificação.

Nos parece claro, pela análise feita da Lei n.º 12.846/2013, que esta não pode ser condicionada no rol das leis de baixa intensidade normativa, uma vez que pretendeu regular a matéria de forma completa. Assim, é de se verificar se sua



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

densidade normativa é exaustiva ou se permite certa regulamentação, mesmo que restrita.

No entendimento da União, trata-se de norma de grande densidade normativa, mas passível de complementação, pois regulamentou a Lei n.º 12.846/2013 através do Decreto n.º 8.420/2015. O decreto detalhou o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), estabelecendo critérios mais específicos para o cálculo de eventuais multas, bem como para os acordos de leniência. Além disso, o Ministério da Transparência do Governo Federal, através da Controladoria-Geral da União (CGU), lançou a cartilha "Sugestões de Decretos para a Regulamentação da Lei Anticorrupção nos Municípios".

Segundo o sítio eletrônico do órgão federal, o objetivo é garantir a aplicação, de maneira eficaz e eficiente, da Lei Anticorrupção nas demais esferas de governo e tem como diretrizes a simplificação, suficiência; especificidades municipais e cooperação. Analisando a cartilha em questão, observa-se entendimento da União quanto ao tema, pois:

os dispositivos da Lei Anticorrupção, embora autoaplicáveis e não obstante o vigoroso potencial preventivo, inibitório e repressivo no combate à prática de ilícitos, demandam regulamentação que permita sua aplicação de maneira mais eficaz e eficiente, notadamente sob o ângulo operacional (BRASIL, 2017, p. 3).

As sugestões de decretos regulamentares propõem normatização quanto aos seguintes pontos da lei: sistema de cálculo da multa, Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) e acordos de leniência. Quanto à multa, procura estabelecer critério de dosimetria, sugerindo circunstâncias que devem ser consideradas como base do cálculo da multa, tais como a gravidade e a repercussão social da infração, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Também o sopesamento das circunstâncias agravantes e atenuantes, que poderão ser avaliadas conforme a repercussão concreta no ato lesivo (BRASIL, 2017, p. 6).

Em relação ao Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), a União entende ser importante aos municípios regulamentar a possibilidade de novas alegações de defesa caso sejam produzidas provas no bojo do PAR; elementos que devem constar na portaria de instauração do PAR, prazos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

procedimentais e normas relativas à condução dos trabalhos pela comissão, necessidade de que os relatórios finais sejam conclusivos, bem como que as decisões que eventualmente não os acolham sejam devidamente fundamentadas. São disciplinados aspectos para a realização de acordos de leniência, como as atribuições que serão executadas pela comissão de negociação e os efeitos de eventual desistência ou rejeição de seus termos (BRASIL, 2017, p. 7-8).

Em que pese a clara posição da União no sentido de que os municípios devem regulamentar a lei, é de se verificar se realmente existe tal necessidade, analisando alguns dispositivos da própria legislação. No art. 24 encontramos uma possível remissão à regulamentação, pois dispõe que “a multa e o perdimento de bens, direitos ou valores aplicados com fundamento nesta Lei serão destinados preferencialmente aos órgãos ou entidades públicas lesadas”. Aqui se pode verificar uma discricionariedade da administração municipal ao escolher a entidade que receberá os recursos e multas aplicadas, uma vez que se utiliza da expressão “preferencialmente”. Também no parágrafo 3º do art. 22 se estabelece a obrigação das autoridades competentes de prestar informações ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, caso desejem celebrar acordos de leniência. Neste caso se poderia cogitar a necessidade de regulamentar, na esfera municipal, quem e de que forma será realizada esta tarefa. Entretanto, nos dois casos apontados, solução possível se apresenta através de mero ato administrativo, como ordem de serviço ou despacho em processo administrativo. Ou seja, a não regulamentação em nada influencia.

Quanto à dosimetria das multas, objeto de preocupação da regulamentação federal, temos que a lei n.º 12.846/2013 foi bastante detalhada, deixando pouca margem para discricionariedade do administrador. Vejamos que a multa fica entre 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto ou, não sendo possível utilizar este critério, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais). Pode ser um espectro bastante amplo, mas a legislação segue no estreitamento do âmbito de escolha do poder público ao dizer que as sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações. Ou seja, logicamente exige fundamentação da escolha aplicada, de acordo com o caso e com a gravidade. Mas ainda vai além, pois estipula em nove



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

incisos critérios para escalonamento da multa, a saber: gravidade da infração; vantagem auferida ou pretendida; consumação ou não da infração; grau de lesão ou perigo de lesão; efeito negativo produzido pela infração; situação econômica do infrator; cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; 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 (compliance) e, por fim, o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados. É de se perceber que a lei é bem detalhista neste aspecto, deixando pouca margem, ou nenhuma, para regulamentação municipal. Mesmo quanto ao instituto da compliance, que possui sua regulamentação determinada expressamente pela Lei n.º 12.486/2013, esta cabe ao executivo federal e não aos municípios.

Em relação ao Processo para apuração de responsabilidade (PAR), a lei remeteu à autoridade máxima de cada órgão dos poderes a sua instauração e julgamento, permitindo sua delegação, garantindo a ampla defesa e o contraditório. Ademais, estabeleceu prazos para apresentação de relatórios e para defesa. Ou seja, somado ao regular processo administrativo já utilizado pelos municípios em outras situações, não há muito mais o que ser regulamentado neste ponto.

Quanto a regulamentação federal na questão dos acordos de leniência, se percebe que, inicialmente, nada mais fez do que repisar o contido na lei. Ademais, boa parte das disposições existentes na lei 12.846/2013 são oriundas da Medida Provisória 703, de 2015, já com vigência encerrada, mas que foram transcritas para o decreto regulamentar. Tal situação mais atrapalha do que ajuda em sua eficácia, pois com o encerramento da vigência da medida provisória, a regulamentação extrapola o conteúdo legal, ou seja, acaba inovando o direito por decreto, situação não permitida, para este caso, na Constituição Federal.

O que pode ser feito, pelo município, caso não possua, é a criação de um órgão especializado para instaurar e julgar, por delegação do chefe do poder executivo, os processos previstos na lei anticorrupção, ou então alterar sua legislação no sentido de determinar tais atribuições a órgão existente.
Ocorre que tais ações não decorrem da necessidade de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

regulamentação da referida lei, mas sim de organização interna municipal.

Por fim, não nos parece que a Lei n.º 12.846/2013 necessite de regulamentação por parte dos municípios, mas sua implementação em nada atrapalha a sua eficácia. Há que se cuidar para não transbordar os limites legais do poder regulamentar por parte do executivo municipal, o que de fato obstaculizaria a eficácia do instrumento, uma vez que a aplicação de punições às empresas envolvidas em atos de corrupção se arrastaria em longas discussões quanto a regulamentação em si, impedindo a perfectibilização do seu mérito no combate à corrupção.

(...)

Conforme artigo acima para o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União embora a Lei Federal nº 12.846/2013 seja autoaplicável se faz necessário sua regulamentação para aplicação de maneira mais eficaz e eficiente, consoante consta da cartilha "*Sugestões de decretos para a regulamentação da lei anticorrupção em municípios*"²:

*No contexto do espírito cooperativo e com o objetivo de fortalecer o esforço nacional de enfrentamento à corrupção, a União, por meio do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), elaborou e apresenta sugestões de minutas para a regulamentação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida também como Lei Anticorrupção. Tal diploma legal dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. **Ocorre que os dispositivos da Lei Anticorrupção, embora autoaplicáveis e não obstante o vigoroso potencial preventivo, inibitório e repressivo no combate à prática de ilícitos, demandam regulamentação que permita sua aplicação de maneira mais eficaz e eficiente, notadamente sob o ângulo operacional.** 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*

² <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> Acesso em 05/03/2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

portarias e instruções normativas expedidas pela CGU. Tais regulamentos permitem a plena aplicação dos importantes mecanismos de repressão aos atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, nos termos da Lei nº 12.846, de 2013.

Como sugestão aos municípios e tendo como referência os atos que regulamentam a matéria no âmbito do Poder Executivo federal e as boas práticas observadas na aplicação da lei, a CGU elaborou propostas de decreto a serem apresentadas como sugestões para autoridades municipais. São três versões distintas: simplificada, intermediária e completa.

(...)

Do mesmo modo, o Fórum de Combate à Corrupção no Estado de São Paulo (FOCCOSP), no âmbito da Ação nº 1 que cuida da implementação da Lei Anticorrupção elaborou minuta de decreto municipal³ para Regulamentação da Lei Federal nº 12.846/2013.

Outrossim, ressalta-se que Lei Federal 12.846/2013 aplica-se a todos os entes federados e no âmbito dos três poderes, sendo de competência da autoridade máxima de cada órgão a instauração e julgamento do processo administrativo para apuração da responsabilidade da pessoa jurídica:

“Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

(...)”

Nessa linha de raciocínio a aplicação da Lei Federal nº 12.846/2013 no âmbito municipal independe de lei local, porquanto a União, dentro

3

<http://www.corregedoria.sp.gov.br/Foccosp/DOCUMENTOS/Minuta%20de%20decreto%20municipal%20Lei%20Anticorrupt%C3%A7%C3%A3o.pdf>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de sua esfera de competência já disciplinou a matéria traçando as regras gerais, tipificando as condutas lesivas ao patrimônio público praticadas por pessoas jurídicas e estabelecendo as penalidades a serem aplicadas pelos três níveis da administração pública às pessoas jurídicas envolvidas em corrupção, fraudes em licitações e contratos públicos.

Destarte, no concernente à matéria (regulamentação da Lei Anticorrupção) infere-se que o município poderá regulamentar por meio de decreto (art. 84, inciso IV, CF) o procedimento a ser adotado pela Administração, dispondo sobre os processos administrativos de responsabilização (PAR), a negociação dos acordos de leniência, a dosimetria das multas aplicáveis, a avaliação dos programas de integridade de empresas, a destinação dos valores arrecadados pela imposição de multas e os encaminhamentos judiciais, levando em considerando sua estrutura e corpo técnico.

Assim, compete a cada órgão regulamentar a aplicação da Lei Anticorrupção na sua esfera de atuação por meio do instrumento adequado, no caso do Executivo por Decreto, como observamos em outros órgãos, *e.g.* no âmbito do Executivo Federal temos o Decreto nº 8.420/15; no Estado de São Paulo o Decreto Estadual nº 60.106/14; no Município de São Paulo o Decreto nº 55.107/14, no Município de Vinhedo o Decreto nº 267/2018 e no Tribunal de Justiça de São Paulo a Portaria nº 9.428/17.

Entretanto, caso esse não seja o entendimento da Comissão de Justiça e Redação analisando os dispositivos do projeto sob o aspecto dos limites da regulamentação observamos que o projeto atem-se aos mesmos temas que o Decreto Federal nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei Federal nº 12.846/2013, dispondo sobre o processo administrativo de responsabilização, detalhando o procedimento de instauração, tramitação e julgamento; sobre as sanções administrativas e os



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

encaminhamentos judiciais; sobre o programa de integridade e também sobre os cadastros.

Assim, infere-se que o projeto limita-se aos temas que comportam regulamentação, na mesma linha dos aspectos regulamentados em âmbito federal, sem confronto com a Lei Anticorrupção.

Ante todo o exposto, *data máxima vênia* conclui-se que a espécie normativa adequada para regulamentar a Lei Federal nº 12.846/13 no âmbito da Administração Pública do Município de Valinhos é o decreto. Todavia, caso esse não seja o entendimento da Comissão verificamos que o projeto trata dos mesmos temas regulamentados pelo Decreto Federal nº 8.420/2015, limitando-se aos aspectos que comportam regulamentação sem confrontar a legislação de regência. Sobre o mérito manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, 16 de março de 2021.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora – OAB/SP 308.298