

Câmara Municipal de Pelotas
Documento Protocolado
Sob Nº 2943
Em 11/05/15
Al
Responsável

Câmara Munic. de Pelotas-11-Mai-2015-12:15-002943-1/2



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PREFEITO**

As comissão
11/05/15

Of. Gab. nº 0306/2015.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 86 da LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, decidi vetar TOTALMENTE O PROJETO DE LEI (Of. Leg. nº 0122/2015) que: Proíbe os órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo e do Poder Legislativo Municipal de celebrar ou prorrogar contrato com pessoa jurídicas, que tenha efetuado doação em dinheiro, para partido político ou campanha eleitoral de candidato a cargo eletivo, por 4 (quatro) anos, contados da data de doação. Segue apenso ao presente, Nota Técnica da Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN.

Senhores Vereadores:

Decido vetar o presente projeto, independentemente do caráter louvável da previsão, por considerá-lo manifestamente inconstitucional formal e materialmente.

Nesse sentido, é evidente a inconstitucionalidade material do projeto de Projeto de Lei, visto que pretende regulamentar por Lei ordinária municipal, matéria de seara federal (seja por Lei complementar federal ou ordinária federal, de caráter nacional).

Ym

Verifica-se; portanto, que o projeto interfere em assunto de natureza eleitoral, o qual está disciplinado na Lei federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, em específico no artigo 23 e ss.

Não há possibilidade legal de uma Lei municipal revogar ou estabelecer sobre assunto que esteja inserido em Lei de nível federal, pois viola o sistema legislativo da República Federativa do Brasil, no que tange ao poder de regulamentar o sistema eleitoral brasileiro.

Oportuno destacar que é questão de hierarquia federal constitucional, normatizado em artigo de número 17.

A forma descrita pelo projeto pretende estabelecer regras que não estão dentro das competências afeta ao ente político federativo municipal, seja por iniciativa do chefe do Executivo municipal ou do legislativo municipal.

Não se enquadra tão pouco dentro das competências concedidas aos demais entes federados, classificáveis como competência comum, complementar ou suplementar previstas na Constituição Federal de 1988, respectivamente nos artigos 23, 24 e 30, inciso II.

Evidencia-se que o projeto de Lei está eivado de inconstitucionalidade formal e material por ser matéria de competência privativa da União, conforme abaixo ilustra:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:



I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (grifou-se).

Corroborando em precedente jurisprudencial atual:

"Lei estadual 5.729/1995. (...) Elegibilidade do policial militar. Matéria de direito eleitoral. Competência legislativa da União (CF, art. 22, I, e art. 14, § 8º). (...) Ao dispor sobre o regime jurídico a que o policial militar estaria sujeito em caso de eleição para cargo público, a Lei estadual 5.729/1995 invadiu competência legislativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição." (ADI 1.381, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 21-8-2014, Plenário, DJE de 9-10-2014.)

Da mesma banda, o vício formal de constitucionalidade é flagrante por vício de iniciativa, visto que há iniciativa de Lei pela Câmara Municipal de Pelotas em matéria de iniciativa privativa dos Poderes da União (legislativo ou executivo), estabelecido expressamente no artigo 22, I, CF.

Pela inconstitucionalidade formal por invasão de competência, reproduz decisão na qual lei estadual buscou legislar matéria de competência privativa da União, assim como o projeto de Lei em comento pretende legislar acerca de matéria privativa da União, a saber, eleitoral:

"Lei 11.562/2000 do Estado de Santa Catarina. Mercado de trabalho. Discriminação contra a mulher. Competência da União para legislar sobre direito do trabalho. (...) A Lei 11.562/2000, não obstante o louvável conteúdo material de combate à discriminação contra a mulher no mercado de trabalho, incide em inconstitucionalidade formal, por invadir a competência da União para legislar sobre direito do trabalho." (ADI 2.487, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 30-8-2007, Plenário, DJE de 28-3-2008.) **No mesmo sentido:** ADI 3.166, Rel. Min. **Cezar Peluso**, julgamento em 27-5-2010, Plenário, DJE de 10-9-2010.



Destaco, por fim, que o Projeto de Lei contraria o interesse público em dois pontos fundamentais: a desejável transparência sobre quem financia as candidaturas, uma vez que, com a vedação poderia estar se estimulando o tão conhecido “caixa dois” de campanha; e a competitividade dos processos licitatórios, por reduzir o número de participantes.

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a vetar totalmente o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

Gabinete do Prefeito de Pelotas, 06 de maio de 2015.


Eduardo Leite
Prefeito Municipal

Exmo. Sr.
Ademar Fernandes de Ornel
DD. Presidente da Câmara Municipal
Pelotas- RS

OFÍCIO FEBRABAN n.º ____ / 2015

São Paulo, 22 de abril de 2015.

A Sua Excelência
Eduardo Leite
Prefeito de Pelotas - RS

Assunto: Apresentação de Nota Técnica ao Projeto de Lei n.º 682/2015

Excelentíssimo Senhor Eduardo Leite,

A FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, a fim de apresentar Nota Técnica ao Projeto de Lei n.º 682/2015.

Sem mais para o momento e certos de poder contar com Vossa Excelência neste posicionamento, agradecemos desde já vossa atenção. Renovamos os votos de estima e mais alta consideração.

Nota Técnica
Projeto de Lei nº 682/2015
Câmara Municipal de Pelotas

O Projeto de Lei nº 682/2015, de autoria do Ver. Marcus Cunha (PDT), “*proíbe os órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo e do Legislativo Municipal de celebrar ou prorrogar contrato com pessoa jurídica, bem como com consórcio de pessoas jurídicas, que tenha efetuado doação em dinheiro, para partido político ou campanha eleitoral de candidato a cargo eletivo, por 4 (quatro) anos, contados da data de doação*”.

A referida proposição, que foi aprovada pela Câmara Municipal, estabelece que o Executivo e o Legislativo Municipal não poderão de celebrar ou prorrogar contrato com pessoa jurídica, bem como com consórcio de pessoas jurídicas, que tenha efetuado doação em dinheiro, ou bem estimável em dinheiro, para partido político ou campanha eleitoral de candidato a cargo eletivo, por 4 anos, contados da data de doação.

Análise da Proposição

- Da competência da União para legislar sobre licitações e contratos.

Inicialmente, é importante destacar que o assunto tratado no projeto de lei em análise é de competência privativa da União, conforme previsto no artigo 22, XXVII e art. 37, XXI, da Constituição Federal, abaixo transcrito:

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

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;”

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Assim, ao legislar sobre tema afeto diretamente a licitações e contratos administrativos a proposição em análise viola a Constituição Federal, pois invade competência reservada à União. Nesse sentido, não restam dúvidas de que a imposição de vedações e limitações às contratações realizadas pelos órgãos da Administração Pública Municipal é uma norma geral de licitação e contratação.

Observe-se que o parágrafo único, do artigo 22, da Constituição Federal possibilita que a lei complementar autorize os Estados (e somente eles) a legislar sobre questões específicas das matérias elencadas no artigo. Desta forma, a delegação da competência para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações da administração pública, se determinada por lei complementar, somente pode ser efetuada pelos Estados, ou seja, **os Municípios não podem, em nenhuma hipótese, legislar sobre o assunto tratado pelo PL nº 682/15.**

Ainda, destacamos também que a União já regulamentou a matéria ao editar, entre outras normas, a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que *“regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”*.

A Lei, em seu artigo 1º, parágrafo único, estabelece que estão subordinados às suas determinações os órgãos da administração pública, direta ou indiretamente, controlados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O artigo 3º estabelece o objetivo da licitação, que é *“garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”*.

Por sua vez, o artigo 27 exige que para a habilitação nas licitações o interessado deverá apresentar documentação relativa a: I - habilitação jurídica; II - qualificação técnica; III - qualificação econômico-financeira; IV - regularidade fiscal e trabalhista; entre outras.

Assim, o projeto em análise além de contrariar a Constituição Federal também é ilegal, pois impõe nova condição para a habilitação de licitante não prevista na Lei nº 8.666/1993, qual seja, não ter efetuado doações a partidos políticos e candidatos.

- **Da competência da União para legislar sobre direito eleitoral.**

Mas não é só. O projeto de lei nº 689/15 viola também o artigo 22, I, da Constituição Federal que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e eleitoral.

Note-se que de acordo com a Lei Federal nº 9.504/1997, que *“estabelece normas para as eleições”* as pessoas físicas e jurídicas poderão fazer doações a candidatos, partidos políticos e/ou coligações por meio de a) depósitos em espécie, devidamente identificados; b) cheques cruzados e nominais; c) transferências bancárias; ou d) bens e serviços estimáveis em dinheiro.

A lei eleitoral estabeleceu limites de valores para estas doações (art. 23), assim, pessoas físicas poderão doar até 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao da eleição e pessoas jurídicas poderão doar até 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior ao da eleição.

O doador que fizer repasse de valores acima dos limites permitidos ficará sujeito ao pagamento de multa de 5 a 10 vezes a quantia em excesso. Além disso, a pessoa jurídica que infringir este artigo poderá ficar proibida de participar de licitações e de celebrar contratos com o poder público pelo prazo de 5 anos. O candidato, por sua vez, poderá responder por abuso de poder econômico e, em alguns casos, ter seu mandato cassado.

Note-se ainda que a legislação federal também fixou as hipóteses em que as doações são vedadas. São elas: I- quando realizadas por entidade ou governo estrangeiro; II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III - concessionário ou permissionário de serviço público; IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V - entidade de utilidade pública; VI - entidade de classe ou sindical; VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; VIII - entidades beneficentes e religiosas; IX - entidades esportivas; X - organizações não governamentais que recebam recursos públicos; XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

Como se pode constatar, as doações efetuadas por pessoas físicas jurídicas são permitidas pela legislação federal, dentro dos limites estabelecidos, e não estão sujeitas a quaisquer punições quando efetivamente realizadas dentro dos parâmetros legais.

Desta forma, é possível concluir que o Projeto de lei em análise contraria a legislação federal para impor punições (proibição de contratar com a Administração Pública) às empresas que efetuarem doações a partidos políticos ou a candidatos. Assim, **doações lícitas e regulamentadas pela legislação federal serão punidas, apenas no Município de Pelotas, se o projeto for sancionado.**

É importante destacar ainda que a proibição de doação para campanhas políticas por pessoas físicas e jurídicas está sendo analisada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos da atual legislação que disciplina o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

No entanto, não restam dúvidas que quaisquer alterações que venham a ser realizadas na legislação eleitoral e nas regras de financiamento eleitoral vigentes devem ser efetuadas na esfera federal, com efeitos em todo o território nacional, e não apenas em um único Município da Federação.

- **Da ofensa ao princípio da razoabilidade.**

Observe-se que a intervenção no âmbito do direito individual deve ser não só indispensável, mas também adequada e razoável, de modo que, no conjunto de alternativas existentes, seja eleita aquela que, embora tenha a mesma efetividade, afete de forma menos intensa a situação individual.

Sendo assim, há de se questionar se a proposição em tela, nos termos acima, **afigura-se adequada (isto é, apta para produzir o resultado desejado)? Necessária (isto é, insubstituível por outro meio menos gravoso e igualmente eficaz)? Proporcional em sentido estrito (ou seja, se estabelece uma relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto)?**

No projeto em análise é patente que **as exigências se contrapõem ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade**, pelo qual os atos do Poder Público devem ser adequáveis, compatíveis e proporcionais, de modo a restar atendida a sua finalidade pública específica.

Além disso, ao limitar o número de empresas que poderão contratar com a Administração Municipal, a proposição inibirá o número de participantes nas concorrências para a compra de produtos e prestação de serviços, o que acabará por prejudicar o próprio Município, pois a vedação imposta reduzirá sobremaneira a possibilidade de contratar da Administração Pública.

- **Da inconstitucionalidade por vício de iniciativa.**

A proibição imposta ao Executivo Municipal de celebrar ou prorrogar contratos com empresas que tenham efetuado doações a candidatos ou partidos políticos invade a competência do Poder Executivo de auto-organização e a sua liberdade de contratar.

A imposição de novas atribuições ao Executivo, por parte do Legislativo, caracteriza o vício de iniciativa da proposição.

Com base no princípio da independência e harmonia entre os poderes¹, disciplinado pelo artigo 2º da Constituição Federal, não pode um Poder sobrepor-se ao outro, como ocorre no PL em análise.

¹ "Processo legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que - não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988 - impõem-se a observância do processo legislativo dos Estados-membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa, na medida em que configuram elas prisma relevante do perfil do regime positivo de separação e independência dos poderes, que e princípio fundamental ao qual se vinculam compulsoriamente os ordenamentos das unidades federadas." (Medida Cautelar na ADIN nº 872/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 06.08.1993 – entendimento mantido quando do julgamento definitivo dessa ADIN, cujo acórdão foi relatado pela Min. Ellen Gracie. DJ 20.09.2002, pg. 87.)

Desta forma, é vedado ao Poder Legislativo a apresentação de proposição que implique a reorganização e modificação na forma de funcionamento da Administração Pública, por se tratar de matéria exclusiva do Chefe do Executivo.

As determinações impostas demandarão uma reestruturação interna na Administração Municipal, com a possibilidade de aumento de despesas diretas e indiretas.

A proposição desrespeita assim a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, colocando em risco as metas e resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. **Frise-se que não há no projeto qualquer menção sobre os impactos que o aumento de despesas causará na estrutura interna do Executivo e nas contas públicas do Município.**

O artigo 61, §1º, II, b, da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República para a edição de leis que tenham como objeto a organização administrativa e judiciária. Pelo princípio da simetria, a mesma competência é estendida ao Governador e ao Prefeito.

Ressalte-se que a competência privativa para legislar sobre o funcionamento dos órgãos administrativos justifica-se, pois, somente o Chefe do Executivo pode conhecer os aspectos técnicos e operacionais que os órgãos pertencentes à Administração possuem, uma vez que a ele cabe a função de gerir a máquina pública.

Destacamos abaixo decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que na ADI 2.857/ES declarou a inconstitucionalidade de Lei do Estado do Espírito Santo, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa, que criava nova atribuição à Secretaria Estadual de Fazenda.

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado.

À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e art. 84, VI, a da Constituição federal).

Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada”.

O eminente Ministro Joaquim Barbosa, que foi Relator do acórdão acima mencionado, asseverou que:

“Conforme se extrai dos autos, a lei atacada derivou de proposta da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa (v. fls. 25.27). Há, por conseguinte, vício de iniciativa, uma vez que, a teor do que dispõe o art. 61, §1º, b da Constituição, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre organização administrativa. Ademais, o art. 84, VI, d da Constituição estabelece que compete privativamente ao Presidente da República que dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal.

Desse modo, e em razão do princípio da simetria, já consagrado na jurisprudência desta Corte, são de iniciativa do Chefe do Executivo estadual, distrital ou municipal as leis que versem sobre organização administrativa, podendo ainda a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, distrital e municipal, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada unicamente por meio de decreto do Chefe do Executivo.

A lei ora atacada, de iniciativa da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa, conforme já ressaltai, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, estando, portanto, maculada de vício de inconstitucionalidade formal”.

- Conclusão.

Com base em todos os argumentos apresentados, a saber: invasão da competência da União para legislar sobre licitações e contratos, direito civil e eleitoral; ofensa ao princípio da razoabilidade e pelo vício de iniciativa, entendemos que o Projeto de Lei nº 682/2015 deve ser integralmente vetado.