



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

COMISSÃO DE JUSTIÇA

SOBRE: O Projeto de Lei nº 207/2019, do Edil Hélio Mauro Silva Brasileiro, dispõe sobre a proibição de participação em licitações e celebração com o poder público de contratos administrativos de obras, serviços, compras, alienações e locações por empresas que respondam a processos criminais e dá outras providências.

*Conforme o art. 51 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Sorocaba, indico para relator do parecer desta Comissão neste Projeto, o nobre Vereador **Anselmo Rolim Neto**, que deverá observar o § 1º devendo emitir seu parecer conforme os §§ 2º e 3º do mesmo artigo.*

S/C., 20 de maio de 2019.

PÉRICLES RÉGIS MENDONÇA DE LIMA

Presidente da Comissão



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

COMISSÃO DE JUSTIÇA

RELATOR: Vereador Anselmo Rolim Neto

SOBRE: O Projeto de Lei nº 207/2019

Trata-se do Projeto de Lei nº 207/2019, de autoria do Edil Dr. Hélio Mauro Silva Brasileiro, que dispõe sobre a proibição de participação em licitações e celebração com o poder público de contratos administrativos de obras, serviços, compras, alienações e locações por empresas que respondam a processos criminais e dá outras providências.

De início, a proposição foi encaminhada à Douta Secretaria Jurídica para exame da matéria quanto aos aspectos legais e constitucionais, que exarou parecer desfavorável ao projeto por entender ser considerado inconstitucional vez que as suas disposições adentram a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em que pese o imenso respeito e admiração por esta Douta Secretaria Jurídica que nutre pela imensurável cultura jurídica, entendo que, não seja o caso de inconstitucionalidade da respectiva propositura pelos seguintes motivos que passo a expor:

Face a competência para legislar sobre licitação e contratação já se manifestaram a doutrina e a jurisprudência no sentido de não exclusividade da União para fazê-lo.

O artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal estabelece:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

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, 111; (g.n.).

Conforme se observa, o dispositivo supra é claro ao indicar o termo "normas gerais", dando a entender que as normas específicas ou especiais sobre a licitação podem (e devem) ser elaboradas pelas demais unidades da Federação e municípios, adequando os procedimentos a suas realidades, desde que com restrita observância dos princípios genéricos.

Registre-se, entretanto, que a competência da União é restrita a normas gerais de licitação e contratação. Isto quer dizer que os Estados e Municípios também têm competência para legislar a respeito do tema: a União expedirá as normas gerais e os Estados e Municípios expedirão as normas específicas. Leciona, a propósito, Marçal Justen Filho: *como dito, apenas as normas gerais são de obrigatória observância para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. AIDE, Rio, 1993, pág. 13). A formulação do conceito de normas gerais é tarefa tormentosa, registra Marçal Justen Filho, a dizer que o conceito de "normas gerais" tem sido objeto das maiores disputas. No campo tributário (mais do que em qualquer outro), a questão foi longamente debatida e objeto de controvérsias judiciais, sem que resultasse uma posição pacífica na doutrina e na jurisprudência. Inexistindo um conceito normativo preciso para a expressão, ela se presta às mais diversas interpretações. A formulação do conceito de normas gerais é tanto mais complexa quando se tem presente o conceito de lei em sentido material norma geral, abstrata. Ora, se a lei, em sentido material, é norma geral, como seria a lei de normas gerais referida na Constituição? Penso que essas normas gerais devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que norma geral, tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios*



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

no âmbito de suas competências. Com propriedade, registra a professora Alice Gonzalez Borges que as 'normas gerais', leis nacionais, são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato do que as normas locais. Constituem normas de leis, direito sobre direito, determinam parâmetros, com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subsequente das ordens federadas', pelo que não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam. Depois de considerações outras, no sentido da caracterização de 'norma geral', conclui: são normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos. (Alice Gonzalez Borges, Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos, RDP 96/81).

Sob o mesmo prisma, o ilustre Ministro e professor Celso Antônio Bandeira de Mello, em trabalho que escreveu a respeito do D.L 2.300/86, esclareceu que *“normas que estabelecem particularizadas definições, que minudenciam condições específicas para licitar ou para contratar, que definem valores, prazos e requisitos de publicidade, que arrolam exhaustivamente modalidades licitatórias e casos de dispensa, que regulam registros cadastrais, que assinalam com minúcia o iter e o regime procedimental, os recursos cabíveis, os prazos de interposição, que arrolam documentos exigíveis de licitantes, que preestabelecem cláusulas obrigatórias de contratos, que dispõem até sobre encargos administrativos da administração contratante no acompanhamento da execução da avença, que regulam penalidades administrativas, inclusive quanto aos tipos e casos em que cabem, evidentissimamente sobre não serem de Direito Financeiro, menos ainda serão normas gerais, salvo no sentido de que toda norma por sê-lo é geral'. E acrescenta o ilustre administrativista: “Se isto fosse norma geral, estaria apagada a distinção constitucional entre norma, simplesmente, e norma geral (Licitações', RDP 83/16)”.*



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Hely Lopes Meirelles assim também ensina: *"Por normas gerais devem entender-se todas as disposições da lei aplicáveis indistintamente às licitações e contratos da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, bem como de seus desmembramentos autárquicos e paraestatais. Como já vimos precedentemente, continua com os Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios a faculdade de editar normas peculiares para suas licitações e contratos administrativos de obras, serviços, compras e alienações, como o fizeram na vigência do Dec.-lei 200/67, da Lei 5.456/68 e do Dec.-lei 2.300/86, em tudo que não contrariar as normas gerais, notadamente no procedimento da licitação, na formalização e execução dos contratos, nos prazos e nos recursos admissíveis."* (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 39ª ed., p. 290). Logo, conforme se depreende da jurisprudência e dos textos doutrinários, é sólido o entendimento de que o legislar sobre licitação não é exclusividade da União.

Há que se lembrar ainda, que o artigo 24 da Carta Política estabelece a competência concorrente da União e os Estados Membros a legislarem sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico, e os parágrafos 1º e 2º desse mesmo artigo preceituam que: §1º no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais; § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados.

O artigo 30 da C.F confere o direito de complementar as normas federais, naquilo que couber e lhe for possível:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Nesse diapasão, tem-se que as regras criadas pela Lei Federal 8666/93 não podem ser alteradas, mas podem ser suplementadas ou complementadas.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Analisando o artigo 24 da C.F é possível extrair a conclusão de que os Estados podem legislar também sobre licitações, porém, desde que observados os princípios gerais estabelecidos pela União.

Se o sistema da República do Brasil é Federativo, então podemos dizer que a Lei 8.666/93 (Lei das licitações) não é uma lei absoluta para estabelecer normas de aquisições e alienações para os Estados Membros, Distrito Federal e Municípios. Ela (lei 8.666/93) não pode ser considerada integralmente como “normas gerais de licitações”.

Quando a Constituição Federal estabelece no artigo 22, que é competência privativa da União legislar sobre (XXVII) normas gerais de licitação e contratação, não significa afirmar que os Estados Membros/Municípios não possam legislar sobre as licitações.

O contido no dispositivo retro mencionado deixa bem claro que a reserva de legislar sobre normas gerais de licitações é da União, **porque ela estabelece os “eixos necessários” que devem ser observados pelos Estados Membros e Municípios para implementarem leis próprias, de acordo com suas peculiaridades, adequando as normas de acordo com os seus interesses.**

Não importa em que campo, se sociocultural, político, econômico, ambiental, etc. **O que os Estados e Municípios apenas devem se curvar é quanto às normas gerais.**

Portanto, interpretando sistematicamente os dispositivos inseridos nos artigos 24, 25, 37, e inciso XXI, da Constituição Federal, pode-se afirmar que os Estados e Municípios estão autorizados a legislarem sobre licitações.

Neste mesmo sentido já decidiu o Colendo TJ/PR ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.326.371-1:



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1326371-1, DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - ÓRGÃO ESPECIAL. AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE MARINGÁ INTERESSADOS: CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ CURADOR : PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PARANÁ RELATOR : DES. LUÍS CARLOS XAVIER - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 9.698/14, DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ/PR, QUE DISPÕE SOBRE "A PROIBIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS, SERVIÇOS, COMPRAS, ALIENAÇÕES E LOCAÇÕES POR EMPRESAS E SEUS SÓCIOS CONDENADOS EM PROCESSOS CRIMINAIS TRANSITADOS EM JULGADO" - 1. DIPLOMA NORMATIVO QUE NÃO ADENTRA NO CAMPO DO DIREITO PENAL - **2. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS** - ARTIGO 17, II, DA CONSTITUIÇÃO PARANAENSE - POSSIBILIDADE - PRECEDENTE -NORMA QUE CONTÉM PRECEITOS DE ELEVADO INTERESSE PÚBLICO - DENSIFICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO DE OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA POR TODOS OS ENTES POLÍTICOS - RESGUARDO DO INTERESSE PÚBLICO, DO PATRIMÔNIO DO MUNICÍPIO E DA FUTURA EXECUÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL - 3. INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AFASTADA - INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - MATÉRIA QUE NÃO SE ENCONTRA EXPRESSAMENTE PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO QUE SE IMPÕE.

E mais, o Poder Público deve ser sempre o indutor do desenvolvimento, e não o "freio". Se entendermos a lei de licitações atual, como instrumento único de aquisições e contratações no país, estamos constitucionalizando o engessamento das economias e desenvolvimento regionais.

A reserva privativa da União de legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades para a administração pública, preconizada no inciso XXVII, do artigo 22, a princípio justamente o estabelecimento dos "princípios" que devem se revestir a lei de licitações, ou seja: os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais norteiam a administração pública.

Conforme se observa, a propositura está buscando tão somente a aplicação do princípio da moralidade insculpido no artigo 37 da Carta Política, nas licitações locais, sem desrespeitar as disposições gerais trazidas pela norma federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

O artigo 118 da Lei de Licitações também deixa bem claro que os demais entes federativos têm autonomia para legislarem a respeito, haja vista que essa faculdade é estendida até para as entidades da administração indireta.

Essa outorga legislativa é justamente o mínimo necessário de observância da União, em respeito ao princípio federativo. Logo, a adaptação das normas de cada ente federativo à lei de licitação, não é nada mais ou nada menos, que a observância às normas gerais que regem a Lei de Licitações.

Assim, nada a opor sob o aspecto legal da proposição, ressaltando-se que sua aprovação depende de maioria absoluta.

É o parecer, smj.


Sorocaba, 07 de Junho de 2019.



ANSELMO ROLIM NETO
Vereador Membro
RELATOR



PÉRICLES RÉGIS
Vereador Presidente



JOSÉ FRANCISCO MARTINEZ
Vereador Membro