



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

## COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PARECER Nº 268

**PROJETO DE LEI Nº 380/17 - ADAUTO MARMITA - DISPÕE SOBRE OBRIGATORIEDADE DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA PELAS EMPRESAS VENCEDORAS DE LICITAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO.**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 380/2017 - ADAUTO MARMITA - DISPÕE SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA PELAS EMPRESAS VENCEDORAS DE LICITAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO.**

A propositura inicial, da lavra da nobre Vereador Adauto Marmita, tem por objetivo obrigar a contratação de pessoas em situação de rua pelas empresas vencedoras de licitação pública no município de Ribeirão Preto.

Nesta vereda, a norma está tizada de **inconstitucionalidade e ilegalidade insanáveis**, porquanto invade a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação, a teor do disposto nos artigos 22, inciso XXVII, da CR, ofendendo, ademais, a separação às funções do Poder ao regular os serviços, órgãos e contratos públicos municipais, malgrado ao disposto nos artigos 1º e 144 da Constituição Estadual, e no art. 39 da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto.

Eis o entendimento clarificador do Excelso Pretório:

A) “não pode o legislador municipal, a pretexto de legislar concorrentemente ou suplementar a legislação federal, invadir a competência legislativa deste ente federativo superior” (RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29/11/2005, Segunda Turma, DJ de 24/2/2006).

B) “inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional”. (RT 892/119).

Com a sapiência que peculiariza, Celso Antônio Bandeira de Mello ilumina que (Licitações, RDP 83/16):



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

“normas que estabelecem particularizadas definições, que minudenciam condições específicas para licitar ou para contratar, que definem valores, prazos e requisitos de publicidade, que arrolam exaustivamente 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 (...)” (MELLO. Licitações, RDP 83/16).

Em casos análogos, em que via lei municipal o Legislador estabelece a forma e requisitos para a licitação e contratação públicas, o E. Tribunal de Justiça Bandeirante ressumbra em uníssona (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2212147-50.2017.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/02/2018; Data de Registro: 02/03/2018):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.790, de 05 de junho de 2017, do Município de Jundiá (que veda a participação em licitações e contratações públicas de empresas cujos sócios ou administradores tenham sofrido condenação por improbidade administrativa, crimes contra a administração pública ou outros ilícitos que impliquem em malversação de recursos públicos) – Hipótese de usurpação de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais acerca de licitação e contratos administrativos – Ofensa ao arts. 144 da Constituição Estadual e 22, XXVII, da Constituição Federal – Precedentes deste C. Órgão Especial - Ação precedente”.

(grifamos).

Contudo, o nobre Autor propôs medida saneadora à projeção inicial, vazada nestes termos:



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 380/2017 - DISPÕE SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA PELAS EMPRESAS VENCEDORAS DE LICITAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO.

Desta feita, iniciativa Regular. Veja-se:

**Primeiro.** A propositura substitutiva muda a técnica e foco legislativos, reafirmando modelo factível e louvável à (re)inserção da pessoa em situação de rua no mercado de trabalho, com fonte de validade no princípio da dignidade da pessoa humana, na Lei federal nº 12.435, de 06 de julho de 2011 (SUAS - Sistema Único da Assistência Social), na Política Nacional de Inclusão Social, na Lei Federal Complementar nº 111, de 06 de julho de 2001, (regulamenta o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza), mas desatando-se do talante de legislar sobre *normas gerais de licitação*.

Trouxe esse condão, ao substituir o vocábulo *obrigatoriedade* por *possibilidade*; ao não impor condições à contratação pública; ao não inovar em matérias dispostas na Lei de Finanças Públicas (Lei Federal nº 4.320/1964), na Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000).

Conforme Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizada entre o período de agosto de 2007 a março de 2008, eram excluídos e padeciam em situação de Rua em:

- São Paulo, no ano de 2003, 10.399 pessoas;
- Belo Horizonte, no ano de 2005, 1.164 pessoas, incluindo crianças e adolescentes;
- Recife, no ano de 2005, 1.390 pessoas, incluindo crianças e adolescentes) e;
- Porto Alegre, em 2007, aproximadamente 1.203 pessoas.

Hodiernamente esses números são bem maiores. Em Ribeirão Preto inexistente tal senso, mas sabe-se que o CETREM e o Programa CREAS POP, subordinados à Secretaria Municipal de Assistência Social atendem diariamente centenas de pessoas em situação de rua, além daquelas que sequer são abordadas ou que não recebem os cuidados da municipalidade, totalizando milhares de casos.

Inegável que o Poder Executivo e as empresas prestadoras de serviços públicos prescindem de autorização legislativa para contratar pessoas em situação de rua, mas ousamos discrepar do posicionamento de que a possibilidade de contratá-las não deve ser refirmada, positivado e reverberado em lei. É a chamada diretriz afirmativa.



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

A norma, em sua emanção, excede o mero caráter autorizativo, cabendo-lhe, demais, declarar, rememorar e ensejar aplicabilidade às reges de magnitude constitucional, de dignidade, oportunidade de trabalho e qualidade de vida às pessoas em situação de rua, potencial humano que deveria ser aproveitado.

Lado outro, os Administradores e Administrados devem contar com cabedal de informações, posturas, diretrizes, verdadeiro ideário que os possibilite, em situações específicas, diante das dificuldades do dia-a-dia, selecionar a solução adequada, primando a legalidade, a eficiência (inclusa a economicidade), a moralidade, a impessoalidade, a justiça e igualdade sociais e públicas quando de seus atos e fatos. É o caso da presente norma.

A diretriz, por vezes, é caminho não vislumbrado ou não praticado, e deve ser reafirmada em lei, sim, ainda que pareça óbvia, até que as mazelas sociais e jurídicas sejam extirpadas.

Em síntese, esta norma apresenta duplo aspecto. Dum lado visa proteger a pessoa em situação de rua, doutro é diretriz aos Administradores e Administrados, casos esses, todavia, de caráter programático, sem conteúdo imperativo ou de concretude, caracterizados sempre pela competência do Município para legislar sobre matérias de interesse local ou suplementar a legislação federal (art. 30, inc. I e II, da CR).

E para expurgar qualquer laivo de dúvida, Lei de nossa cidade, com conteúdo similar foi declarada Constitucional e Legal pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: *in verbis*

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 13.920, de 12 de dezembro de 2016, do Município de Ribeirão Preto, que "institui pacto municipal social para a população em situação de rua, conforme específica" – Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes – Alegação de vício de iniciativa – Inexistência – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo – Norma de conteúdo programático, sem qualquer comando imperativo – Descabida, portanto, a alegação de ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, 144 e 176, I, da Constituição do Estado. Pedido improcedente (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2141949-85.2017.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São*



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Paulo - N/A; Data do julgamento: 31/01/2018; Data de Registro: 02/02/2018).

De simples intelecção, o fato da norma ser direcionada ao Poder Executivo, sobretudo, *in casu*, por ser "possibilidade" e não "obrigatoriedade", não indica que ela deva ser de iniciativa privativa, inexistindo, repita-se, afronta ao princípio da reserva da administração, conforme decidido pelo Excelso Pretório:

*"o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014).*

**Segundo.** O objeto da presente Lei está em consonância com a Lei Orgânica do Município, cabendo à esta Casa a deliberação sobre a temática (art. 8º da LOM).

**Terceiro.** A matéria é pertinente à Lei Ordinária, como no caso, pelo que se extrai da leitura dos incisos do §1º do artigo 35 da Lei Orgânica do Município.

**Quarto.** Contudo, o substitutivo, em dois pontos específicos e corrigíveis – parágrafo único do art. 1º e no *caput* do art. 3º – refere-se às funções íntas à Secretaria Municipal de Assistência Social, imiscuindo-se, assim, na iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal para legislar sobre as matérias previstas no inciso III, do art. 39, da Lei Orgânica do Município: *in verbis*

"Art. 39 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:  
(...)

**III - criação, estruturação e fixação de atribuições das secretarias municipais, dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta ou fundacional.**(Nova redação dada pela Emenda nº 21, de 9 de dezembro de 1993)". (grifamos).

Nessa esteira, calha colacionar julgado do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2253903-39.2017.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do julgamento: 25/04/2018; Data de Registro: 26/04/2018): *in litteris*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 1.779, de 14.12.17 do Município de Taquarituba instituindo Programa Municipal de Horta Comunitária.



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Arts. 2º, 3º, 9º, 11 e 13. **Imposição de obrigações a órgãos administrativos. Inadmissibilidade. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente, em parte.**

Lei símile Ribeirão-pretana já foi declarada inconstitucional pelo Colendo Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: *in verbis*

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.585/2015, do Município de Ribeirão Preto, que dispõe sobre a colocação de placas de nomenclatura em todas as praças públicas do Município. Legislação que interfere na gestão administrativa do Município. Inadmissibilidade. Desrespeito aos artigos 5º, 25 e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual. Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes. Ademais, a lei criou despesas públicas, sem indicar os recursos para a sua execução. Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente.” (ADIn nº 2.192.297-78.2015.8.26.0000 v.u. j. de 16.12.15 Rel. Des. MOACIR PERES).

Destarte, visando a incolumidade constitucional e legal do projeto, apresentamos duas emendas à propositura:

- Emenda modificativa ao parágrafo único do artigo 2º;
- Emenda Supressiva ao artigo 3º.

**Quinto.** O projeto não gera gastos, estando em diapasão com o art. 195 da Carta Magna, com o art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e com o disposto no art. 25 da Constituição Bandeirante.

Além disso, a simples imprevisão orçamentária não é motivo para decretar a inconstitucionalidade da normativa.

Nessa esteira, o posicionamento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2234052-48.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/05/2017; Data de Registro: 07/06/2017):



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.880, de 26 de fevereiro de 2016, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da administração pública municipal, direta ou indireta". ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que - diversamente de interferir em atos de gestão administrativa - busca apenas garantir efetividade ao direito de acesso à informação e ao princípio da publicidade e transparência dos atos do Poder Público, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, caput, da Constituição Federal. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento, portanto, que se justifica porque a matéria não versa sobre criação, extinção ou modificação de órgãos administrativos, nem implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de direitos reconhecidos pela Constituição Federal e que, inclusive, já foram objeto de regulamentação pela União em termos gerais, como consta da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com expressa ressalva da competência dos demais entes federativos para definir regras específicas sobre o tema (art. 45). Competência legislativa concorrente. Alegação de inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (art. 25 da Constituição Estadual). Rejeição. As despesas (extraordinárias) para proporcionar aquela pequena informação (cabível em uma simples linha do texto publicitário), se existentes, seriam de valor insignificante para o município e poderiam ser absorvidas pelo próprio orçamento da publicidade, sem custos adicionais ou com custos mínimos, de forma que a falta de previsão orçamentária, por si só não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma. Interpretação que decorre não apenas do princípio da razoabilidade, mas também de ponderação orientada pela regra contida no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014 e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir. Ação julgada improcedente.

Desta maneira, em face do acima exposto, nosso **PARECER É FAVORÁVEL à aprovação do projeto substitutivo**, mas com igual aprovação plenária das emendas que ora apresentamos, visando a incolumidade constitucional, legal e regimental do projeto.

Sala das Comissões, 10 de maio de 2018.

ISAAC ANTUNES  
Presidente

MAURÍCIO VILA ABRANCHES  
Relator

MARINHO SAMPAIO

DADINHO

PAULO MODAS