

Estado de São Paulo

Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação.

REFERÊNCIA:
PARECER № 265

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR № 36/18 - ISAAC ANTUNES - DISPÕE SOBRE OS CRITÉRIOS DE ANTICORRUPÇÃO NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS.

Este Projeto de Lei Complementar, da lavra do nobre Vereador Isaac Antunes, dispõe sobre os critérios de anticorrupção nas licitações públicas.

Foi protocolizado na Edilidade (protocolo nº 9243/2018), autuado, lido pelo 1º Secretário da Mesa Diretora (art.33, inc. III, do RICMRP) em Sessão Ordinária de 10/05/2018 (143ª Sessão) e numerado PLC nº 36/2018 (artigo 138 e seguintes do Regimento Interno Cameral, RICMRP, Resolução nº 174/2015).

Aos 11/05/2018 foi tramitado, pela Presidência desta Edilidade, à Coordenadoria Legislativa (CL), e publicado.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados pela CL à Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), designando-se a presente relatoria em 04 de junho do corrente ano.

Inexiste nesta Casa projeto: (a) idêntico ou similar tramitando, (b) semelhante considerado inconstitucional pelo Plenário ou ainda, (c) igual aprovado ou rejeitado na mesma sessão legislativa, inaplicando-se, respectivamente, o art. 137, os incisos do art. 136 e o inciso III, do art. 131, todos do RICMRP.

Transcorreu *in albis* o prazo comum de apresentação de emendas e subemendas à projeção (*caput* do art. 129, do RICMRP), persistindo, todavia, o previsto no parágrafo único, do art. 129, do RICMRP¹.

A matéria tramita em regime ordinário.

¹ Art. 129 - As emendas e subemendas serão apresentadas à Mesa no prazo de até 10 (dez) dias nos projetos comuns e até 30 (trinta) dias, nos orçamentos, plano plurianual e diretrizes orçamentárias e nos projetos de codificação, após o conhecimento do respectivo projeto pelo Plenário, para fins de sua apreciação pelas Comissões Permanentes e publicação.

Parágrafo Único - Tratando-se de projeto em regime de urgência especial, ou quando estejam elas assinadas pela maioria absoluta dos Vereadores, as emendas e subemendas poderão ser oferecidas por ocasião dos debates em Plenário.



Estado de São Paulo

O projeto contém 08 (oito) artigos, encerrando em si 04 (quatro) laudas e o seguinte conteúdo:

A possibilidade de a Administração Pública Municipal estabelecer, em certames licitatórios, como critério de desempate, a preferência de contratação para empresas que adotem programas de integridade em sua estrutura interna, tendo como objetivo prevenir e. evitar no momento de execução do contrato;

A inclusão desse dispositivo no edital licitatório, desde que não prejudique a concorrência no certame;

Define o que é "programa de integridade"; Estabelece em que consistirá o desempate;

Alude a não interferência nos benefícios previstos nos artigos 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/06, conferido às micro e pequenas empresas;

Conclui, com a possibilidade de regulamentação pelo executivo, a previsão de fonte de custeio e a data de vigência, todos da lei.

Não há incidente judicial ou óbice processuallegislativo ao prosseguimento e votação plenária da matéria.

Em escorço, o necessário.

Passe-se à análise constitucional, legal, regimental e redacional da matéria, a qual não se emoldura em nenhuma das hipóteses de necessidade de parecer sobre o mérito ou providências outras (antecessoras a atinente votação plenária), dispostas tanto no § 3º, do art. 72 (afetas à CCJR) quanto no artigo 73 e subsequentes (demais comissões permanentes), todos do RICMRP.

I - ANÁLISE VERTICAL: COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR - CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

- 1. Cediço é que o inc. XXVII, do art. 22, da Constituição da República estabelece a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.
- 2. Segundo os escólios de Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15º ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 16), tem-se:
 - "(...) que norma geral sobre licitação e contratação administrativa é um conceito jurídico indeterminado cujo núcleo de certeza positiva compreende a disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federados (inclusive da Administração indireta), atinente à disciplina de:
 - (a) requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa;



Estado de São Paulo

- (b) hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade de licitação;
- (c) requisitos de participação em licitação;
- (d) modalidades de licitação;
- (e) tipos de licitação;
- (f) regime jurídico de contratação administrativa."
- 3. Ousamos discrepar desse raciocínio, pois por mais loquaz e sedutor que se aparente, NÃO É ABSOLUTO.
- 4. Inalegável, pois, <u>que todas as normas</u> aferentes a requisitos de participação em licitação sejam de caráter geral e, portanto, impassíveis de regulamentação pelos Estados e Municípios. De qualquer forma, a presente projeção desce à necessária liça do detalhamento, não gravitando na generalidade.
- 5. Ora, se a própria Constituição da República permite que o administrador pondere a efetividade do direito de participar de processos licitatórios em igualdade de condições, competirá, de igual sorte, aos referidos entes federados fazer o mesmo.
- 6. Do contrário, degenerar-nos-íamos ao injustificado recrudescimento das funções e competência legislativa do Município face à permitida discricionariedade unipessoal de agentes da administração, em flagrante contrassenso, pois a pessoa investida regulamentaria (administrador) e o ente legiferante não.
- 7. Em caso parelho, o Excelso Pretório asseverou a inexistência de usurpação, pelo Estado-membro, da competência legislativa reservada à União para a confecção de normas gerais em tema de licitação, aplicando-se os princípios constitucionais da separação das funções do Poder, da impessoalidade, da Eficiência e da Economicidade:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI Nº 11.871/02, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, QUE INSTITUI, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL, PREFERÊNCIA ABSTRATA PELA AQUISIÇÃO DE SOFTWARES LIVRES OU SEM RESTRICÕES PROPRIETÁRIAS. EXERCÍCIO REGULAR COMPETÊNCIA L'EGISLATIVA PELO ESTADO-MEMBRO. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGIFERANTE RESERVADA À UNIÃO PARA PRODUZIR NORMAS GERAIS EM TEMA DE LICITAÇÃO. LEGISLAÇÃO COMPATÍVEL COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA IMPESSOALIDADE, DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE. PEDIDO JULGADO



Estado de São Paulo

IMPROCEDENTE. 1. A competência legislativa do Estado-membro para dispor sobre licitações e contratos administrativos respalda a fixação por lei de preferência para a aquisição de softwares livres pela Administração Pública regional, sem que se configure usurpação da competência legislativa da União para fixar normas gerais sobre o tema (CRFB, art. 22, XXVII). 2. A matéria atinente às licitações e aos contratos administrativos não foi expressamente incluída no rol submetido à iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (CRFB, art. 61, §1º, II), sendo, portanto, plenamente suscetível de regramento por lei oriunda de projeto iniciado por qualquer dos membros do Poder Legislativo. 3. A Lei nº 11.871/2002 do Estado do Rio Grande do Sul não engessou a Administração Pública regional, revelando-se compatível com o princípio da Separação dos Poderes (CRFB, art. 2º), uma vez que a regra de precedência abstrata em favor dos softwares livres pode ser afastada sempre que presentes razões tecnicamente justificadas. 4. A Lei nº 11.871/2002 do Estado do Rio Grande do Sul não exclui do universo de possíveis contratantes pelo Poder Público nenhum sujeito, sendo certo que todo fabricante de programas computador poderá participar do independentemente do seu produto, bastando que disposto a celebrar licenciamento amplo desejado pela Administração. 5. Os constitucionais da eficiência e da economicidade (CRFB, arts. 37, caput e 70, caput) justificam a iniciativa do legislador estadual em estabelecer a preferência em favor de softwares livres a serem adquiridos pela Administração Pública. 6. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado improcedente. (ADI 3059, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2015, Dje 08/05/2015).

8. Na espécie, a propositura Ribeirão-pretana estabelece a preferência de contratação para empresas que adotem programas de integridade em sua estrutura interna, tendo como objetivo prevenir <u>a corrupção</u> (art. 1º do projeto); desvio de verbas públicas, fraudes contra a Administração Pública, atos de improbidade administrativa, atos atentatórios à boa execução do objeto a ser adjudicado no certame licitatório, ofensa aos princípios da legalidade, impessoalidade. moralidade. publicidade е eficiência. conformidade com o art. 37, caput, da Constituição da República e quaisquer atos que prejudique ou obste à persecução do interesse público.



Estado de São Paulo

- 9. Nessa senda, a propositura há de ser cotejada com todo o ordenamento jurídico pátrio, sobrelevando as interpretações histórica (principalmente a *occasio legis*), sistemática, axiológica e teleológica da matéria.
- 10. Segundo Hans Kelsen, o Direito é *um todo harmônico*. Seus dispositivos devem ser interpretados em conjunto, dentro de sua organicidade e plasticidade.
- 11. O baluarte da ciência da interpretação, o saudoso Carlos Maximiliano, em sua obra *Hermenêutica e Aplicação do Direito* (1965, p. 140-142), assim pondera sobre a conectividade, cooperação, sincronização, recíproca interdependência, retroalimentação e coexistência dos institutos jurídicos, da importância da exegese sistemática, aplicável *in totum* ao presente caso: *in verbis*

Em toda ciência, o resultado do exame de um só fenômeno adquire presunção de certeza quando confirmado, contrasteado pelo estudo de outros, elo menos dos casos próximos, conexos; à análise sucede a síntese; do complexo de verdades particulares, descobertas, demonstradas, chega-se à verdade geral. Possui todo corpo órgãos diversos; porém a autonomia das funções não importa em separação; operam-se coordenados os movimentos, e é difícil, por isso mesmo, compreender bem um elemento sem conhecer os outros, sem os comparar, verificar a recíproca interdependência, por mais que à primeira vista pareça imperceptível. O processo sistemático fundamento na lei de solidariedade entre os fenômenos coexistentes.

Não se encontra um princípio isolado, em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio. De princípios jurídicos mais ou menos gerais deduzem corolários; uns e outros se condicionam e restringem reciprocamente, embora se desenvolvam de modo que constituam elementos autônomos operando em campos diversos.

(...)

O hermeneuta eleva o olhar, dos caos especiais para os princípios dirigentes a que eles se acham submetidos; indaga se, obedecendo a uma, não viola outra; inquire das consequências possíveis de cada exegese isolada. Assim, contemplados do alto os fenômenos jurídicos,



Estado de São Paulo

melhor se verifica o sentido de cada vocábulo, bem como se um dispositivo deve ser tomado na acepção ampla, ou na estrita, como preceito comum, ou especial.

(...)

Aplica-se modernamente o processo tradicional, porém com amplitude maior do que a de outrora: atende à conexidade entre as partes do dispositivo, e entre este e outras prescrições da mesma lei, ou de outras leis; bem como à relação entre uma, ou várias, normas e o complexo das ideias dominantes na época. A verdade inteira resulta do contexto, de não de uma parte truncada, quiçá defeituosa, mal redigida; examina-se a norma na íntegra, e mais ainda: o Direito todo, referente ao assunto. Além de comparar o dispositivo com outros afins, que formam o mesmo instituto jurídico, e com os referentes a institutos análogos; força é, também, afinal por tudo em relação com os princípios gerais, o conjunto do sistema em vigor.

- 12. Assim sendo, a interpretação literal dos vetustos §§ 2º e 3º, do art. 45, da lei nº 8.666/93, em seu resultado, deve ser afastada, limitada ou reduzida pelo exegeta, pois desvestida de nexo de contemporaneidade, de atualização com todo o ordenamento jurídico pátrio e suas camadas que inumaram pouco a pouco, ano a ano, princípio a princípio, lei a lei as reverberadas e arcaicas impossibilidades do Município legislar sobre a matéria.
- 13. Desalinham-se, tais dispositivos do referido art. 45, à emenda Constitucional nº 19, de 1998 (05 anos após a vigência da lei de Licitações) que, além da moralidade, ensejou o princípio da eficiência na Administração Pública, *caput* do art. 37 da CR. Referida emenda também aduziu a nominada reforma gerencial do Estado.
- 14. A Administração Pública Gerencial passou a transfundir os seguintes aspectos (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11-12, apud JUNQUILHO, Gelson Silva, TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, p. 142):
 - "- A profissionalização dos servidores públicos;
 - A busca de controle de resultados por meio de indicação de desempenho;
 - A descentralização administrativa;
 - A utilização de técnicas de gestão consagradas no setor privado da economia, como a satisfação do cidadão-cliente, a melhoria contínua, a flexibilização de rotinas e procedimentos operacionais, a maior participação dos servidores nos processos decisórios, a



Estado de São Paulo

valorização do gerente no lugar do administrador burocrático, dentre outras ferramentas; e – A utilização mais racional dos recursos públicos".

- 15. No modelo de Estado gerencial, em efetivação aos indigitados princípios da moralidade e eficiência administrativas, vários diplomas legais foram consagrados e convergem à erradicação da corrupção, sendo incabíveis, novamente, as interpretações literais dos vetustos §§ 2º e 3º, do art. 45, da lei nº 8.666/93:
 - 15.1 A Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa);
 - 15.2 O Código Penal;
 - 15.3 As leis que definem os denominados crimes de responsabilidade (Lei 1.079/1950 e Decreto-lei 201/1967);
 - 15.4 A Lei Complementar Federal nº 135/2010 Lei da Ficha Limpa que alterou a LC nº 64/1990 para estabelecer novas hipóteses de inelegibilidade;
 - 15.5 A Lei Federal nº 12.846/2013 Lei Anticorrupção que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira;
 - 15.6 O Decreto Federal nº 8.538/2015, que regulamentou o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da Administração Pública Federal.
- 16. Diante desse arcabouço legislativo, alguns evocariam a parêmia *lex posterior derogat legi priori*, em relação aos reverberados §§ 2º e 3º, do art. 45, da Lei 8.666/93 (revogação tácita, embora não seja necessária ao caso, bastando a interpretação), como critério cronológico de solução de antinomias, segundo o qual a lei



Estado de São Paulo

posterior revoga a anterior, conforme prevê o § 1º, do artigo 2º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB): *in verbis*

- Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.
- § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.
- 17. Além disso, ao Estado Gerencial, imantado, motivado, justificado na eficiência, moralidade e economicidade Administrativas, nas licitações e contratos, turno outro, também requer do setor privado a mesma higidez e busca por incolumidade, anticorrupção, aplicando-se regras de "compliance", da boa gestão empresarial, internalizada no setor público, repita-se, diante do positivado na Lei Anticorrupção Brasileira (Lei 12.846/13).
- 18. Assomando-se, a corrupção estende malfazejos efeitos além dos lindes públicos, atingindo os cidadãos e as entidades privadas, na medida em que desvirtua a concorrência e os mecanismos de livre mercado, encarecendo bens, produtos e serviços, engrenando-nos, assim, em atraso econômico e político do país, de Ribeirão Preto.
- 19. Para obstar isso, a presente projeção também se justifica válida e eficaz.
- 20. Embora seja endêmica e com raízes profundas na história, evolver e compleição da humanidade, há peculiaridades locais a serem sopesadas sobre a corrupção.
- 21. À guisa de exemplo, segundo as ordenações Filipinas, os transgressores, incluindo os corruptores, nos séculos XVI em diante, eram degredados de Portugal para o Brasil, então colônia de exploração.
- 22. A corrupção não deixou de ser citada na Bíblia² ou dramatizada em Shakespeare³.

² MATEUS 26:47-56; MARCOS 14:43-52; LUCAS 22:47-53; JOÃO 18:2-12. JUDAS TRAI JESUS NO JARDIM (por 30 moedas). PEDRO CORTA A ORELHA DE UM HOMEM. JESUS É PRESO.

³ The Merchant of Venice, act 2, scene 9, page 02. "Oh, that estates, degrees and offices, Were not derived corruptly, and that clear honor, Were purchased by the merit of the wearer! How many then should cover that stand bare! How many be commanded that command!", acessado em http://nfs.sparknotes.com/merchant/page 52.html, às 14:02h de 07/06/2018. "Ah, se as propriedades, títulos e cargos, Não fossem fruto da corrupção! e se as altas honrarias, se adquirissem só pelo mérito de quem as detém! Quantos, então, não estariam hoje melhor do que estão? Quantos, que comandam, não estariam entre os comandados?".



Estado de São Paulo

23. Atualmente (2017), no ranking mundial, <u>o</u> <u>Brasil ficou em 96º dos países menos corruptos</u>, caíndo 16 (dezesseis) posições em relação a 2016.

Posição no ranking

Nova Zelândia	ម្បី Timor-Leste	177/ Afeganistão
Dinamarca	Brasil	178 Síria
Finlândia	96 Colômbia	179 Sudão do Sul
Noruega	96 Indonésia	180 Somália

Fonte: Índice de Percepção da Corrupção 2017 da Transparência Internacional

a

infográfico atualizado em: 21/02/2018

4

- 24. Em nossa urbe, em abril de 2016 foi instaurado inquérito policial para arrimar o trabalho do GAECO Grupo de Atuação Especial e Combate ao Crime Organizado do Ministério Público do Estado de São Paulo, na apuração de possíveis fraudes em licitações da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto.
- 25. Deflagradas investigações e diligências várias, com interceptações telefônicas (processo nº 0020729-62.2015.8.26.0506, TJSP), apreensões, obtenção de documentos, foto e vídeo filmagens, análise, pesquisa e levantamentos outros, o Ministério Público concluiu que os crimes de fraude à licitação, peculato (com possível desvio de mais duzentos e três milhões de reais) e corrupção em tese foram perpetrados, envolvendo:
 - 25.1 empresários, advogados e particulares;
 - 25.2 servidores concursados ou nomeados na Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, na CODERP e no DAERP e;
 - 25.3 parlamentares municipais.
- 26. A investigação foi nominada "Sevandija", que significa pessoa que vive à custa alheia, sendo manchete dos principais jornais de todo o país, estimando-se prejuízos na cifra de centenas de milhões de reais aos cofres públicos Ribeirão-pretanos, supostamente nos certames de aquisição das "catracas" às escolas municipais e na contratação com empresa terceirizada prestadora de serviços.

⁴ https://gl.globo.com/mundo/noticia/brasil-fica-em-96-lugar-entre-180-paises-no-ranking-da-corrupcao-de-2017.ghtml, acessado às 14:23h, do dia 07/06/2018.



Estado de São Paulo

27. Embora não se possa elaborar um conceito apriorístico de "interesse local", é forçoso reconhecer como imperativo categórico o múnus de nossa comuna prevenir ou fazer cessar atos lesivos ao próprio erário, incluídos, por simples, os licitatórios.

28. Logo, diante dos fatídicos e hodiernos acontecimentos em nossa cidade, no tocante à constitucionalidade formal orgânica, a presente propositura se enfeixe ao átrio do inc. I e II, do art. 30, da Constituição da República, sendo inconfundível, pois, com os interesses regional ou nacional, por versar sobre pedra angular Ribeirão-pretana — critérios de anticorrupção nas licitações públicas realizadas pela Administração Pública Municipal.

29. Ademais, o objeto desta propositura está em consonância axiológica, teleológica e de competência com a Lei Orgânica do Município, cabendo a esta Casa deliberar a matéria em crivo.

30. Eis o que reza o inc. I, da letra "a", do art. 8º,

da LOMRP:

"Art. 8º. - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado na letra "b" deste artigo, dispor sobre as matérias de competência do Município e, dentre outras atribuições, especialmente: a) - COMPETÊNCIA GENÉRICA

 I - legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, no que couber;

31. Numa leitura integrativa e coerente a toda a legislação federal anticorrupção e princípios suso expendidos, a propositura de lei municipal vem complementar, desenvolver a eficácia e aplicabilidade, aprimorar os sentidos, ater-se aos fins colimados e, também retira substrato de validade da Competência Municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar legislações federais e estaduais (art. 30, inc. I e II da CR), em especial a Lei Complementar Federal nº 123/06 (benefícios às micro e pequenas empresas), a Lei Complementar Federal nº 135/2010 Lei da Ficha Limpa , a Lei Federal nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção e o Decreto Federal nº 8.538/2015, que regulamentou o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais microempreendedores individuais e sociedades física. cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da Administração Pública Federal.



Estado de São Paulo

II - ANÁLISE HORIZONTAL: COMPETÊNCIA PARLAMENTAR PARA LEGISLAR - CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

32. A iniciativa desta projeção também é de competência Legislativa de Vereador(a), porquanto não se insere no rol 'numerus clausus' do artigo 39 da LOM, do artigo 24, § 2º da Constituição Estadual ou do artigo 61, § 1º, da Constituição da República.

33. Filiamo-nos à moderna corrente de que as matérias legislativas de iniciativa exclusiva do Alcaide estão contidas em rol exaustivo, cabendo-nos colacionar, nesse comenos, excerto do Julgamento de ADI, pelo E. Tribunal de Justiça Bandeirante, onde são ponderados os efeitos negativos alçados, data maxima venia, pelo conservadorismo tolheito antes adotado pelo TJSP (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2024809-35.2014.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo -N/A; Data do Julgamento: 20/08/2014; Data de Registro: 26/08/2014): in

> "É de se ressaltar, por fim, as ponderações do Exmo. Sr. Desembargador José Renato Nalini, atual Presidente desta Corte, quando em seu artigo "O Controle Concentrado de Constitucionalidade de Leis Municipais pelo Tribunal de Justiça", em "Tratado de Direito Municipal", Coordenação de MARTINS, Ives Gandra da Silva & GODOY, Mayr Volume II, São Paulo: Quartier Latin, 2012, pg. 797/826:

> "O elevado número de Municípios paulistas implica em profusão de leis cuja compatibilidade com a Constituição bandeirante é levada à apreciação do Tribunal de Justiça. Em termos quantitativos, uma pesquisa realizada no ano de

> 2007 indica o julgamento de 142 ações diretas. Dessas, 122 foram julgadas procedentes, nove foram consideradas improcedentes. Procedência parcial em três ações e dez extinções do processo. O percentual de procedência é bastante elevado: 84,72%.

> Em 2009, foram julgadas 18 ações, das quais 16 com decreto de procedência, uma improcedente e uma extinção do processo.

> Novamente percentagem bastante significativa inconstitucionalidade: 88,89%.

> Mas esse resultado é certeza de que o legislador municipal não sabe legislar?

> Há pelo menos duas leituras a respeito. O conservadorismo e o rigor formal concluirão que as Câmaras Municipais só produzem normas colidentes com a Constituição. Outro olhar e incluo-me neste dirá que o Tribunal de Justiça não leva em consideração o fato de que o Município brasileiro é uma entidade da Federação e que, a persistir a rigidez na análise das ações diretas, o Parlamento local não tem razão alguma para continuar a existir.



Estado de São Paulo

"Quase nada restou ao legislador municipal, a se considerar a estreiteza com que se aprecia a sua competência legislativa. Mera amostragem das ações diretas de inconstitucionalidade julgadas procedentes por usurpação da esfera de atribuições do governo evidencia essa constatação empírica".

"Significativa amostragem conduz à conclusão de que

administrar é quase tudo."

"Lamente-se que tantas boas ideias deixam de ser implementadas nos Municípios, mercê também da atual concepção de inconstitucionalidade vigente no âmbito do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo."

34. Sobre a subsunção ao referido rol taxativo, no ARE nº 878911, com Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal, declarando constitucional lei municipal de origem parlamentar que determinava a instalação de câmeras de monitoramento em escolas públicas e cercanias, assim decidiu: *in litteris*

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(...)O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

(...) No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos



Estado de São Paulo

presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal). (grifamos).

35. Com espeque nos precedentes do Excelso Pretório, vem eclodindo e se consolidando posicionamento acertado da Corte Bandeirante: *in verbis*

- A. I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei que institui a "Semana de Conscientização sobre a Alienação Parental no Município". II. Inexistência de violação à iniciativa legislativa reservada. O rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. III. Inocorrência de usurpação de atribuição administrativa do Chefe do Executivo. Norma de caráter geral e abstrato, com o fim de proporcionar à população do município conhecimento sobre a temática, bem como fomentar iniciativas de combate à alienação parental. IV. Inexistência de disposições, na normativa impugnada, que tratem de organização administrativa do Poder Executivo ou gestão de escolas e serviços escolares, questões que deverão ser devidamente regulamentadas pelo Chefe do Poder Executivo para assegurar o cumprimento da norma. Inocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. V. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade não caracterizada. Possibilidade de realocação suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. VI. Pedido improcedente. julgado (TISP: Direta Inconstitucionalidade 2235511-51.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/05/2018; Data de Registro: 10/05/2018).
- B. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do



Estado de São Paulo

Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a norma inconstitucional, importando, no máximo, na sua inexequibilidade no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à hipótese de infração administrativa e às sanções, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' da multa cominada, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Inconstitucionalidade, ademais, do trecho normativo que interfere na prática de atos de gestão, impondo à Administração "termos de parcerias", assim como outras medidas executivas е específicas. Violação interdependência e harmonia entre os Poderes, apenas nesse particular. Procedência parcial do pedido. (TJSP; Inconstitucionalidade de 06.2016.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/04/2017; Data de Registro: 06/04/2017)

36. Matizada essa realidade incontrastável, donde promanam severas ilações, passe-se à análise da constitucionalidade formal objetiva da matéria.

III - ANÁLISE HORIZONTAL: FORMA, PROCEDIMENTO E REDAÇÃO - CONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBJETIVA

37. A propositura é pertinente à Lei Complementar, ex vi o $\S1^\circ$, do artigo 35, da LOMRP.

38. Atende ao correto e hodierno vernáculo, estando acompanhada de justificativa⁵.

39. Quanto à técnica legislativa, articula bem seus artigos, trazendo em seu bojo as partes (a) preliminar (ementa, enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas), (b) normativa (conteúdo substantivo da

⁵ Está em diapasão com o novo acordo ortográfico da língua portuguesa, promulgado pelo Decreto Federal nº 6.583, de 29 de setembro de 2008; RICMRP: Art. 110 - As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial, digitadas e assinadas pelo seu autor ou autores. (..)Art. 112 - As proposições consistentes em emenda à Lei Orgânica do Município, projetos de lei complementar, de lei ordinária, de decreto legislativo, de resolução ou projeto substitutivo deverão ser oferecidas articuladamente, acompanhadas de justificação por escrito e do texto de lei ou outro ato normativo a que digam respeito.



Estado de São Paulo

matéria regulada) e **(c) fina**l (prazo de vigência, aplicando-se, *in casu*, a revogação expressa e genérica de dispositivos).

40. Trata, ademais, de um único objeto (inc. I, do art. 7°, da LC 95/98)6 – critérios de anticorrupção nas licitações públicas - de forma clara7, precisa8 e lógica9.

41. Em peroração, além das adequadas forma e redação legislativas eleitas, a projeção respeitou o procedimento de tramitação previsto no art. 127 e seguintes do Regimento Interno Cameral (Resolução nº 174/2015).

42. Em face do acima exposto, diante da Constitucionalidade, Legalidade e Procedibilidade, nosso **PARECER** É **FAVORÁVEL** <u>ao projeto em análise</u>, pugnando-se, outrossim, que seja aprovado pelo Soberano Plenário desta Casa de Leis (art. 36, do RICMRP).

Sala das Comissões, 7 de junho de 2018.

ISAAC ANTUNES
Presidente

MARINHO SAMPAIO

MAURICIÓ VILA ABRANCHES

// DADINHO

PAULO MODAS

⁶ Parágrafo Único, do art. 112, do RICMRP: nenhuma proposição poderá incluir matéria estranha ao seu objeto.

Clareza: inciso I, do art. 11, da LC nº 95/98: a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;b) usar frases curtas e concisas;c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

8 Precisão: inciso II. do art. 11 da I C nº 95/98: a) extinular a ligatura de la caráter estilístico;

⁸ Precisão: inciso II, do art. 11, da LC nº 95/98: a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma; b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico; c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto; d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais; e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

Ordem lógica: inciso III, do art. 11, da LC nº 95/98: a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei; b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio; c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida; d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.