



Câmara Municipal de Jundiá

LEI N.º 3.926

de 11/05/92

*Execução suspensa pelo
Decreto Legislativo 608,
28-2-96.*

Processo n.º 18.190

VETO TOTAL REJEITADO
VETO PROROGADO: 30 dias
VENCIÇÃO: 11.06.1992
<i>@Maurício</i>
Diretor Legislativo
Em 06 de abril de 1992

PROJETO DE LEI N.º 5.494

Autoria: JORGE NASSIF HADDAD

Ementa: Determina registro público dos editais de licitação.

Arquive-se

@Maurício
Diretor
15/05/92

PUBLICADO em 09/08/91

Fis. 02
Proc. 18.190



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ
APRESENTADO À MESA, ENCAMINHE-SE
À CI E ÀS SEQUENTES COMISSÕES:
CJR
Presidente
06/08/91

18190 Jul 91 1514

PROJETO DE LEI Nº

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ
PROJETO APROVADO
- ao [assinatura]
Presidente
10/03/92

PROJETO DE LEI Nº 5.494

Determina registro público dos editais de licitação.

Art. 1º Os editais de licitações abertas pelo Município deverão ser registrados no registro de títulos e documentos, até o dia da primeira publicação.

Art. 2º Os contratos firmados pelo Município, em decorrência de licitações realizadas, inclusive seus aditamentos e alterações, serão registrados, ou averbados, no registro de títulos e documentos, até 5 (cinco) dias após sua assinatura, a expensas do contratado.

Art. 3º Os contratos firmados pelo Município com dispensa de licitação, inclusive seus aditamentos e alterações, serão registrados, ou averbados, no registro de títulos e documentos, a expensas do contratado, até 5 (cinco) dias após sua assinatura, juntamente com a exposição dos motivos que justificaram a dispensa da licitação.

Art. 4º Na publicação dos editais e contratos deverão figurar os dados referentes ao registro efetuado no registro de títulos e documentos.

Art. 5º Nenhum pagamento poderá ser efetivado antes do registro, ou averbação, a que se refere a presente lei, sob pena de responsabilidade do servidor que pagar indevidamente.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação,



(PL Nº 5.494 - fls. 02)

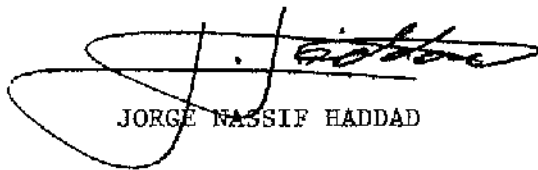
revogadas as disposições em contrário.

JUSTIFICATIVA

A presente propositura visa dar efetiva publicidade às licitações e aos contratos firmados pela administração pública, possibilitando que qualquer pessoa, a qualquer tempo, possa ter imediato conhecimento dos negócios realizados pela municipalidade.

Em resumo, o que se pretende é criar um importante instrumento de controle da administração pública, mediante a utilização de uma estrutura já existente e fiscalizada pelo Poder Judiciário, sem criar qualquer órgão, cargo ou emprego e sem criar ou aumentar despesas para a administração municipal.

Sala das Sessões, 11.07.91



JORGE NASSIF HADDAD

/aaa



DIRETORIA LEGISLATIVA

Encaminhado à CONSULTORIA JURÍDICA.

Williampedi
Diretor Legislativo

11 / 07 / 91

*



CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER Nº 1207

PROJETO DE LEI Nº 5494

PROC. Nº 18190

De autoria do nobre Vereador Jorge Nas-sif Haddad, o presente Projeto de Lei determina registro público dos editais de licitação.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03.

É o relatório,

PARECER:

1. A proposição "sub judice" encontra-se viciada pela inconstitucionalidade e ilegalidade.

DA ILEGALIDADE

2. É público e notório que os editais de licitações, bem como os contratos administrativos são regidos pelo Decreto-Lei 2300/86, cujos princípios gerais igualmente se aplicam aos Municípios, conforme dispõe o artigo 85 do instituto mencionado.

3. Com relação aos editais, os artigos 32 a 34 do Decreto-lei mencionado determinam as normas básicas para sua confecção. Todavia, dentre elas não se avista a obrigatoriedade de edital em cartórios de títulos e documentos.

4. A publicidade que o autor pretende impor se restringe por força de norma superior a publicação em Diário Oficial "in casu" a Imprensa Oficial do Município.

5. Poderá o Administrador se assim entender, efetuar a devida publicação em outros órgãos de Imprensa de grande circulação, visando destarte uma maior publicidade e o agrupamento de maiores concorrentes.

6. Já com relação aos contratos efetuados pela Administração (contratos administrativos), a caracterização formal dos mesmos, bem como os preceitos de caráter obrigatório, encontram-se elencados nos artigos 44 a 49 e 50 do Decreto-lei 2300/86.

7. Igualmente nos dispositivos acima mencionados, não encontramos a obrigatoriedade do registro em cartório de títulos e documentos, mesmo porque contrato administrativo pelas suas próprias peculiaridades e natureza possuem o condão da "fé-pública".



CJ - Parecer nº 1207 - fls.02

ou seja, trata-se de documento público na essência.

8. Assim, o presente Projeto de Lei busca alterar Legislação Federal através de Lei Ordinária Municipal, alterando o disposto no artigo 85 do Decreto-lei 2300/86, que determina os princípios gerais para licitação e contrato, efetuados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios. A ilegalidade decorre assim do fato de Lei hierarquicamente inferior tentar modificar norma superior, o que é impossível no mundo jurídico, notadamente no processo legislativo.

DA INCONSTITUCIONALIDADE

9. Poder-se-ia argumentar que o nobre autor da proposta estaria fazendo uso do artigo 30, incisos I e II da C.F., buscando legislar sobre assuntos de interesse local ou mesmo suplementar a Legislação Federal e Estadual, no que couber.

10. Ocorre que a nova Constituição da República, em seus artigos 25, § 1º e 30, incisos I e II, deferiram ao Município o direito de editar lei local sobre licitação e contrato, desde que obedecidos os princípios gerais contidos no artigo 85 do Decreto-lei 2300/86.

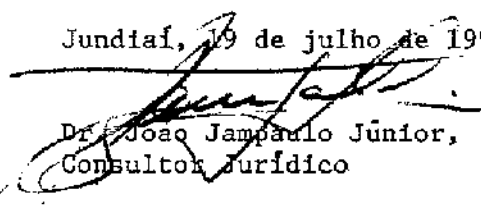
11. Isto posto, também não pode se aceitar esta argumentação, pois o poder de legislar sobre contratos e licitações no âmbito municipal é privativo do Sr. Chefe do Executivo, pois o mesmo está restrito à norma superior. Deste fato decorre a inconstitucionalidade alegada, uma vez que em prosperando o presente Projeto de Lei estará o Legislativo ingerindo em área privativa do Executivo, o que fere o princípio da independência e harmonia dos Poderes, contidos nos artigos 2º da C.F., 5º da C.E., 4º L.O.M.

12. Deve ser ouvida unicamente a Comissão de Justiça e Redação por tratar-se de matéria de cunho eminentemente jurídico.

13. QUORUM: maioria simples (art.44, "caput", LOM).

S.m.e.

Jundiaí, 19 de julho de 1991.


Dr. João Jampaolo Júnior,
Consultor Jurídico



DIRETORIA LEGISLATIVA

Recebi da Consultoria Jurídica e encaminho ao Sr. Presidente da COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO em cumprimento ao despacho do Sr. Presidente.

[Signature]
Diretor Legislativo

06/08/91

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Ao Sr. Vereador Alexandre Rossi

para relatar no prazo de 07 dias.

[Signature]

Presidente

06/08/91

*



COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Proc. 18.190

PROJETO DE LEI Nº 5.494 do Vereador JORGE NASSIF HADDAD, que determina registro público dos editais de licitação.

PARECER Nº 5.370

Amparado no extenso Parecer nº 1.270 da Consultoria Jurídica, às fls 05/06, temos que o projeto em exame busca alterar norma federal através de lei ordinária municipal, ou seja, o art. 85 do Decreto-lei 2300/86 - que traça os princípios gerais para licitação e contratos efetuados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

A eiva decorre, assim, do fato de lei inferior pretender alterar diploma legal hierarquicamente superior, o que se nos afigura verdadeira utopia, especialmente no processo legislativo.

O texto representa ainda ingerência do Legislativo em âmbito de atuação do Executivo, ferindo o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes.

Isto posto, concluímos que a matéria é ilegal e inconstitucional, vícios estes insanáveis, e por essa razão firmamos posicionamento pela não-tramitação da proposta.

Parecer contrário.

Sala das Comissões, 13.08.91

REJEITADO EM 13.08.91

Alexandre Ricardo Tosetto Rossi
ALEXANDRE RICARDO TOSETTO ROSSI

Relator

Eraze Martinho
ERAZE MARTINHO

Presidente

João Carlos Lopes
JOÃO CARLOS LOPES

* *contrário*
rsv/tl

Jorge Nassif Haddad
JORGE NASSIF HADDAD

José Aparecido Marcussi
JOSÉ APARECIDO MARCUSSI



OF. PM. 03.92.17.

Proc. 18.190

Em 11 de março de 1992

Exmo. Sr.

Dr. WALMOR BARBOSA MARTINS

DD. Prefeito Municipal de
JUNDIAÍ

Em anexo encaminho, para o mais perfeito
exame de V.Exa., em duas vias, o AUTÓGRAFO Nº 4.183 do PROJETO
DE LEI Nº 5.494, aprovado na Sessão Ordinária realizada no dia
10 do mês em curso.

Receba, mais, na oportunidade, as minhas
saudações respeitosas e cordiais.

JOÃO CARLOS LOPES,
Presidente em Exercício.

*

REV

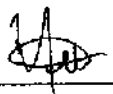


PROJETO DE LEI Nº 5.494
PROCESSO Nº 18.190
OFÍCIO P.M. Nº 03/92/17


AUTÓGRAFO Nº 4.183

RECIBO DE AUTÓGRAFO

DATA DE ENTREGA NA PREFEITURA: 13/03/92

ASSINATURA: 

RECEBEDOR - NOME:

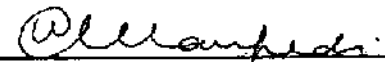
EXPEDIDOR: 

PRAZO PARA SANÇÃO/VETO

(15 DIAS ÚTEIS - LOM, ART. 52)

PRAZO VENCÍVEL EM: 03/04/92

*



DIRETORA LEGISLATIVA



GP., em 6.4.1992

Eu, WALMOR BARBOSA MARTINS,
Prefeito do Município de
Jundiaí, VETO TOTALMENTE
o presente Projeto de Lei:

Proc. 18.190

WALMOR BARBOSA MARTINS
Prefeito Municipal

AUTÓGRAFO Nº 4.183

(Projeto de Lei nº 5.494)

Determina registro público dos edi-
tais de licitação.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUN-
DIAÍ, Estado de São Paulo, faz saber que em 10 de março de 1992
o Plenário aprovou:

Art. 1º Os editais de licitações abert-
tas pelo Município deverão ser registrados no registro de títu-
los e documentos, até o dia da primeira publicação.

Art. 2º Os contratos firmados pelo Muni-
cípio, em decorrência de licitações realizadas, inclusive seus
aditamentos e alterações, serão registrados, ou averbados, no
registro de títulos e documentos, até 5 (cinco) dias após sua
assinatura, a expensas do contratado.

Art. 3º Os contratos firmados pelo Muni-
cípio com dispensa de licitação, inclusive seus aditamentos e
alterações, serão registrados, ou averbados, no registro de tí-
tulos e documentos, a expensas do contratado, até 5 (cinco)
dias após sua assinatura, juntamente com a exposição dos moti-
vos que justificaram a dispensa da licitação.

*



(Autógrafo nº 4.183 - fls. 02)

Art. 4º Na publicação dos editais e contratos deverão figurar os dados referentes ao registro efetuado no registro de títulos e documentos.

Art. 5º Nenhum pagamento poderá ser efetivado antes do registro, ou averbação, a que se refere a presente lei, sob pena de responsabilidade do servidor que pagar indevidamente.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, em onze de março de mil novecentos e noventa e dois (11.03.1992).

João Carlos Lopes

JOÃO CARLOS LOPES,
Presidente em Exercício.

* RSV

215 x 215 mm

PUBLICADO
em 17/03/92

SC



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ

Fls. 13
Proc. 18190
Out

OF. GP.L. nº 151/92
Proc. nº 04943-4/92

LIDO NO EXPEDIENTE
S. O. 07 04 82
10 Secret. nº 18518

J. 509
MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ
1992

Jundiá, 6 de abril de 1992.

Junte-se.
À Consultoria Jurídica.

Senhor Presidente:

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ
VETO REJEITADO
votos contrários 12 votos favoráveis 9
Presidente
05/05/92

Paulo Roberto de Souza

PRESIDENTE
07/04/92

De conformidade com o que nos fa-
culto o art. 72, VII, combinado com o art. 53, ambos de Lei
Orgânica Municipal, levamos ao conhecimento de V.Exa. e dos
Nobres Vereadores, que estamos vetando totalmente o Projeto -
de Lei nº 5.494 aprovado por essa Edilidade, por considerá-lo
ilegal, inconstitucional e até mesmo contrário ao interesse -
público, consoante se verifica das razões a seguir aduzidas.

Através da propositura em pauta, -
objetiva o legislador impor, no âmbito das licitações públi -
cas procedidas no Município, a obrigatoriedade de registro de
editais e contratos administrativos, em Cartório, nos assen -
tos de títulos e documentos.

Antes de adentrarmos no campo da
ilegalidade e inconstitucionalidade que maculam o Projeto de
Lei ora vetado, incumbe-nos lembrar que a licitação tem por
finalidade, propiciar à Administração a escolha mais vantagio-
sa para a satisfação de suas necessidades, dando igual oportu-
nidade àqueles que desejam contratar com o Poder Público. Atua
o procedimento licitatório como meio hábil a demonstrar a efi-
ciência e a moralidade com que são conduzidos os negócios ad-
ministrativos.

A licitação pública é norteadada -



por princípios próprios, dentre os quais o princípio do procedimento formal, o da vinculação ao edital ou convite e o da publicidade, os quais merecem destaque em face do teor da propositura. O procedimento formal vincula a Administração às prescrições legais e regulamentares e ainda, às disposições contidas no instrumento convocatório, sendo que este último, segundo determinação da União, consubstanciada no Decreto-Lei nº 2.300, art. 32, § 3º, "... deverá ser datado e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraíndo-se cópias integrais resumidas, para sua divulgação". A vinculação aos termos do edital impõe-se não apenas à Administração, mas igualmente aos licitantes que ficam sempre adstritos às disposições contidas neste instrumento quanto ao que é pedido ou permitido. Finalmente, quanto a publicidade, tem esta o escopo de reunir o maior número de interessados em ocorrer à licitação, para possibilitar a escolha mais vantajosa e ainda, divulgar todos os atos inerentes ao procedimento licitatório, levando-os ao conhecimento não apenas daqueles que diretamente se acham vinculados ao processo de licitação, mas também ao público em geral.

Verifica-se, portanto, que a exigência proposta pelo legislador, mesmo que legalmente pudesse ser admitida, nada acrescentaria aos efeitos já decorrentes do processo licitatório, ao contrário, constituiria mais um entrave de ordem burocrática totalmente desnecessário e oneroso, sendo assim, contrário ao interesse público.

Sob o ponto de vista jurídico, o teor do projeto de lei em pauta fere principalmente prerrogativas conferidas às entidades municipais como parte integrante da organização político-administrativa da República Federativa



tiva do país, consoante disposições expressas no texto constitucional, pois relega a presunção de legitimidade que é atribuída aos atos da Administração Pública.

Fere ainda, o texto proposto, as normas consubstanciadas na Lei Orgânica Municipal, relativas a competência privativa do Prefeito (art. 72, XII e art. 46, IV), a seguir transcritos:

"Artigo 72 - Ao Prefeito compete privativamente:

XII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei:

-----"
"Artigo 46 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

IV - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

-----"
Destarte, a inconstitucionalidade segue via de consequencia, em virtude da ingerência do Poder Legislativo em matéria privativa do Executivo, portanto, em desrespeito ao princípio garantidor da harmonia e independência entre os poderes consagrado na Magna Carta (art. 2º) e repetido nas Cartas Estadual e Municipal, artigos 5º e 4º, respectivamente.



Diante das razões expostas, permanecemos convictos de que os Nobres Edis não hesitarão em manter o presente veto, reconhecendo e acolhendo os fundamentos aqui aduzidos.

No ensejo, reiteramos nossos votos da mais distinta consideração.

Atenciosamente,

WALMOR BARBOSA MARTINS

Prefeito Municipal

Ao

Exmo. Sr.

Vereador ARIIVALDO ALVES

DD. Presidente da Câmara Municipal de Jundiá

N e s t a

accg.-

PUBLICADO
em 10.04.90



DIRETORIA LEGISLATIVA

Encaminho à CONSULTORIA JURÍDICA.

Allanpedi
Diretor Legislativo

08/04/92

*



VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 5494

PROC. Nº18190

1. O Sr. Chefe do Executivo houve por bem vetar totalmente o presente Projeto de Lei por considerá-lo ilegal, inconstitucional e contrário ao interesse público, conforme motivação de fls. 13/16.
2. O veto foi aposto e comunicado no prazo legal.
3. Pedimos "venia" para subscrever as razões de veto de fls. 13/16, apostas pelo Sr. Prefeito, uma vez que as mesmas se harmonizam com o nosso parecer de fls. 05/06 que aponta os mesmos vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade. Com relação ao item contrariedade ao interesse público esta Consultoria não se manifesta, pois a matéria envolve o mérito da questão o que refoge ao nosso âmbito de apreciação.
4. O veto deverá ser encaminhado à Comissão de Justiça e Redação, que poderá solicitar a audiência de outras Comissões, nos termos do artigo 207, § 1º do Regimento Interno da Casa.
5. Em conformidade com a Constituição Federal e a Lei Orgânica de Jundiaí, a Câmara deverá apreciar o veto dentro de 30 dias, contados de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pela maioria absoluta de seus membros, em escrutínio secreto (art. 56, § 4º da CF, c/c o art. 53, § 3º da LOM). Esgotado o prazo mencionado, sem deliberação do Plenário, o veto será pautado para a Ordem do Dia da Sessão imediata, sobrestadas todas as demais proposições até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o "caput" do artigo 62 da Constituição da República, c/c o artigo 52, § 3º da Carta Municipal.

S.m.e.

Jundiaí, 13 de abril de 1992.

[Signature]
Dr. João Jampaio Júnior,
Consultor Jurídico

*



DIRETORIA LEGISLATIVA

Recebi da Consultoria Jurídica e encaminho ao Sr. Presidente da COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO em cumprimento ao despacho do Sr. Presidente.

P. Aguiar
Diretor Legislativo
14/04/92

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Ao Sr. Vereador AVOCO

para relatar no prazo de 7 dias.

aw
Presidente
14/4/92

*



COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROCESSO Nº 18.190

VETO TOTAL ao PROJETO DE LEI Nº 5.494, do Vereador JORGE NASSIF HADDAD, que determina registro público dos editais de licitação.

PARECER Nº 5.869

Amparado no art. 72, VII, c/c o art. 53, ambos da LOJ - Lei Orgânica de Jundiaí, o Sr. Prefeito Municipal vetou totalmente o Projeto de Lei nº 5.494, de autoria do Vereador Jorge Nassif Haddad - que determina registro público de editais de licitação e contratos firmados pelo Município, com ou sem dispensa de licitação, por entendê-lo maculado pelos vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade.

Embora suas razões, acompanhadas pela Consultoria Jurídica da Câmara, apontem no sentido de que a matéria é de âmbito restrito da União, que legislou através do Decreto-lei nº 2.300 - que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal, e dá outras providências -, bem assim que fere a LOJ, em seus arts. 72, XII, e 46, IV - que, especificamente, conferem iniciativa privativa ao Executivo nos projetos que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Municipal, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração -, não compartilhamos desta postura, tendo entendimento diverso.

Assim, lemos no art. 3º do referido decreto-lei:

"Art. 3º A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos."

Ora, daí concluímos que o que se pretende com a matéria objeto do presente veto é assegurar maior publicidade dos atos licitatórios da Administração, também após o seu julgamento, para ficar patente a probidade e idoneidade do realizado. Ou então para que qualquer cidadão tenha acesso aos documentos que compuseram o processo e a homologação.

*



(Parecer CJR nº 5.869 - fls. 2)

Com isso não cremos estar havendo nenhuma afronta ao conteúdo do Decreto-lei nº 2.300/86, nem ingerência do Legislativo em campo restrito ao Executivo, mas sim está-se dispendo de maneira abstrata sobre um assunto concreto, para dar maior transparência àquilo que é realizado pela Administração Municipal.

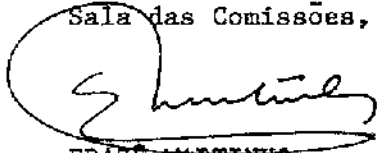
Exemplo disso é o polêmico caso da contratação da Companhia Brasileira de Projetos e Obras - CBPO para os serviços nos côrregos da cidade, quando se teve notícia de que a empresa estaria realizando indêntico serviço no exterior, com preços bem menores do que os aqui praticados - além de denúncia similar (e processo judicial) estar correndo na vizinha cidade de Campinas, envolvendo a mesma CBPO.

Salvaguardar, pois, tais acontecimentos que maculam a imagem da Administração Pública é o objetivo do projeto, pois propiciará - com os registros em cartório dos editais de licitação e dos contratos firmados - acesso a quem quiser conhecer, sem causar desnecessária polêmica ou retardo dos estudos que se mostrarem preciso.

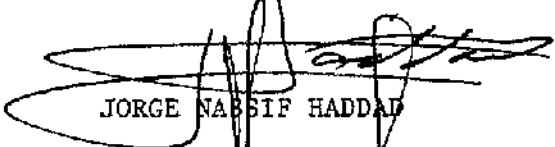
Voto, pois, CONTRARIAMENTE ao veto oposto.

Sala das Comissões, 27.04.92


APROVADO EM 27.04.92


ERAZÉ MARTINHO
Presidente e Relator


ALEXANDRE RICARDO TOSETTO ROSSI


JORGE NASSIF HADDAD


JOÃO CARLOS LOPES


JOSÉ APARECIDO MARCUSSI
Contrário

*

ns



Câmara Municipal de Jundiá
São Paulo

135ª SESSÃO ORDINÁRIA DA 10ª LEGISLATURA - EM 5 / 5 / 92

(Lei Orgânica de Jundiá, art. 53, § 2º)
- votação secreta de veto -

VETO TOTAL ao PROJETO DE { LEI Nº 5.494
LEI COMPLEMENTAR Nº


V O T A Ç Ã O

MANTENHO 9
REJEITO 12
BRANCOS _____
NULOS _____
AUSENTES _____

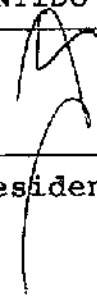
TOTAL 21

R E S U L T A D O

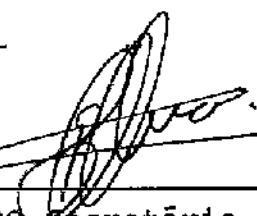
VETO REJEITADO
VETO MANTIDO



1º Secretário



Presidente



2º Secretário

*



Of. PM 05.92.09
Proc. 18.190

Em 5 de maio de 1992


Exmo. Sr.
Dr. WALMOR BARBOSA MARTINS
DD. Prefeito Municipal de
JUNDIAÍ

Através do presente venho informar-lhe que o Veto Total ao Projeto de Lei nº 5.494, remetido a este Legislativo através de seu ofício GP.L. nº 151/92, foi REJEITADO na Sessão Ordinária realizada nesta data.

Reencaminho-lhe, então, o autógrafo, nos termos e para os fins do princípio estabelecido no § 4º do art. 53 da Lei Orgânica de Jundiaí.

A V.Exa. renovo, na oportunidade, as minhas mais cordiais saudações.


ARIOVALDO ALVES,
Presidente.

Recebi: 
em: 06.05.92

* aat.



LEI Nº 3.926, DE 11 DE MAIO DE 1992

Determina registro público dos editais de licitação:

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, Estado de São Paulo, conforme a rejeição de veto total pelo Plenário em 05 de maio de 1992, promulga a seguinte lei:

Art. 1º Os editais de licitações abertas pelo Município deverão ser registrados no registro de títulos e documentos, até o dia da primeira publicação.

Art. 2º Os contratos firmados pelo Município, em decorrência de licitações realizadas, inclusive seus aditamentos e alterações, serão registrados, ou averbados, no registro de títulos e documentos, até 5 (cinco) dias após sua assinatura, a expensas do contratado.

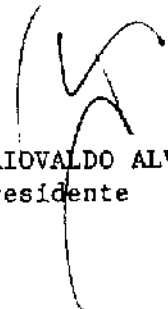
Art. 3º Os contratos firmados pelo Município com dispensa de licitação, inclusive seus aditamentos e alterações, serão registrados, ou averbados, no registro de títulos e documentos, a expensas do contratado, até 5 (cinco) dias após sua assinatura, juntamente com a exposição dos motivos que justificaram a dispensa da licitação.

Art. 4º Na publicação dos editais e contratos deverão figurar os dados referentes ao registro efetuado no registro de títulos e documentos.

Art. 5º Nenhum pagamento poderá ser efetivado antes do registro, ou averbação, a que se refere a presente lei, sob pena de responsabilidade do servidor que pagar indevidamente.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, em onze de maio de mil novecentos e noventa e dois (11.05.1992).


ARIOVALDO ALVES
Presidente

*



(Lei nº 3.926 - fls. 2)

Registrada e publicada na Secretaria da Câmara Municipal de Jundiaí, em onze de maio de mil novecentos e noventa e dois (11.05.1992).

W. Camilo Manfredi
WILMA CAMILO MANFREDI
Diretora Legislativa

vsp

*



Of. PM 05.92.19
Proc. 18.190

Em 11 de maio de 1992

Exmo. Sr.
Dr. WALMOR BARBOSA MARTINS
DD. Prefeito Municipal de
JUNDIAÍ

Reportando-me aos anteriores ofícios PM 03.92.17 e 05.92.09, a V.Exa. comunico que esta Presidência promulgou a LEI Nº 3.926, cuja cópia segue anexa.

Aceite, mais, cordiais e respeitosas saudações.


ARIOVALDO ALVES
Presidente

*

vsp

10M 15.5.92

LEI N° 3.928, DE 11 DE MAIO DE 1992

Determina registro público dos editais de licitação.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, Estado de São Paulo, conforme a rejeição de veto total pelo Plenário em 05 de maio de 1992, promulga a seguinte lei:

Art. 1° — Os editais de licitações abertas pelo Município deverão ser registrados no registro de títulos e documentos, até o dia da primeira publicação.

Art. 2° — Os contratos firmados pelo Município, em decorrência de licitações realizadas, inclusive seus aditamentos e alterações, serão registrados, ou averbados, no registro de títulos e documentos, até 5 (cinco) dias após sua assinatura, a expensas do contratado.

Art. 3° — Os contratos firmados pelo Município com dispensa de licitação, inclusive seus aditamentos e alterações, serão registrados, ou averbados, no registro de títulos e documentos, a expensas do contratado, até 5 (cinco) dias após sua assinatura, juntamente com a exposição dos motivos que justificaram a dispensa da licitação.

Art. 4° — Na publicação dos editais e contratos deverão figurar os dados referentes ao registro efetuado no registro de títulos e documentos.

Art. 5° — Nenhum pagamento poderá ser efetivado antes do registro, ou averbação, a que se refere a presente lei, sob pena de responsabilidade do servidor que pagar indevidamente.

Art. 6° — Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, em onze de maio de mil novecentos e noventa e dois (11/05/1992).

ARIOVALDO ALVES
Presidente

Registrada e publicada na Secretaria da Câmara Municipal de Jundiaí, em onze de maio de mil novecentos e noventa e dois (11/05/1992).

WILMA CAMILO MANFREDI
Diretora Legislativa



12167

Fis. 23
Proc. 8190

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

OFÍCIO Nº 884/92
DEPRO 7.3

12167 JUL 92 N 1020

PROTÓCOLO Nº 1020

São Paulo, 14 de julho de 1992

Senhor Presidente

Junte-se aos autos da Lei 3.926/92; dê-se ciência ao Vereador-autor do projeto de lei original, com urgência, para os fins do Regimento Interno, art. 26, III e seu parágrafo único; dê-se ciência à Casa através inclusão no Expediente; prepare a Consultoria Jurídica em seguida, as informações solicitadas pelo Tribunal de Justiça.

PRESIDENTE
27/07/92

Transmito a 2ª via dos autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº15.882-0, em que é requerente o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, sendo requerida essa Câmara Municipal, solicitando as necessárias informações, no prazo legal.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Senhoria os protestos de distinta consideração.

ODYR PORTO

Presidente do Tribunal de Justiça

Ao Ilustríssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal da Comarca de Jundiaí - SP.
ACS.

Fls. 29
18190
R

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI
Nº 15.882-0/

REQTE.: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ

REQDA.: CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

CONCLUSÃO

A 15 de junho de 1992, faço estes
autos conclusos ao Ex.^{mo} Sr. Desembargador
Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça.

1- Estando com eficácia suspensa o inciso XI do art. 74 da Constituição do Estado (STF ADIN 347), e de se indeferir a liminar nos casos em que se estaria acenando com afronta a Constituição Federal, ou a dispositivo da Carta Paulista, que seria simplesmente repetitivo de norma coadente daquela, ou, ainda, com ambos os fundamentos.

2- Requisitem-se informações, no prazo de trinta dias, para oportuna decisão que couber pelo órgão competente.

3- A seguir, a Ilustrada Procuradoria Geral da Justiça.

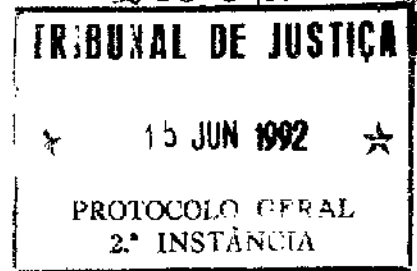
29.06.92.


ODYR PORTO

Presidente do Tribunal de Justiça



Exmo. Sr. Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.



15.882-0/

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, Walmor Barbosa Martins, brasileiro casado, advogado com a legitimidade que lhe assegura o artigo 90, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo, vem perante Vossa Excelência e Egrégio Tribunal, para propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM MEDIDA CAUTELAR**

fazendo em face da Lei Municipal nº 3926, de 11 de maio de 1992, promulgada pela Câmara Municipal de Jundiaí.

I - A LEI MUNICIPAL Nº 3926, DE 11 DE MAIO DE 1992

1. Em Sessão Ordinária do Legislativo local, realizada aos 10 de março de 1992, foi aprovado o Projeto de Lei nº 5.494, de autoria do Edil Jorge Nassif Haddad, autografando-se-o sob nº 4.183.

2. Encaminhado o Autógrafo ao Executivo, o Prefeito do Município de Jundiaí, houve por bem vetar



totalmente o projeto, devido a inconstitucionalidade e ilegalidade que traz em seu bojo.

3. Aposto e comunicado o veto no prazo de lei, em Sessão Ordinária realizada aos 05 de maio de 1992, foi o mesmo rejeitado, promulgando o Presidente da Câmara Municipal de Jundiáí, a lei nº 3.926, de 11 de maio de 1992, objeto desta ação. (doc. nº 01)

II - A INCONSTITUCIONALIDADE

4. Em síntese, Excelência, a lei em comento exige que os editais de licitação, bem como todos os contratos firmados pelo Município, incluindo eventuais alterações e aditamentos, SEJAM LEVADOS A CARTÓRIO E REGISTRADOS NO REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS(?), alterando a sistemática no âmbito das licitações públicas.

5. Antes de se abordar o campo da ilegalidade e inconstitucionalidade que maculam o Projeto de Lei ora vetado, incumbe-nos lembrar que a licitação tem por finalidade, propiciar à Administração a escolha mais vantajosa para a satisfação de suas necessidades, dando igual oportunidade de àqueles que desejam contratar com o Poder Público, atuando pelo procedimento licitatório como meio hábil a demonstrar a eficiência e a moralidade com que são conduzidos os negócios administrativos.

6. O certame licitatório (público) é norteado por princípios próprios, dentre os quais o princípio do procedimento formal, o da vinculação ao edital ou convite e o da publicidade, os quais merecem destaque em face do teor da lei querreada.

7. O procedimento formal vincula a Admi



Administração às prescrições legais e regulamentares e ainda, às disposições contidas no instrumento convocatório, sendo que este último, segundo determinação da União, consubstanciada no Decreto-Lei nº 2.300, art. 32, § 3º, "... deverá ser datado e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraído-se cópias integrais resumidas, para sua divulgação".

8. A vinculação aos termos do edital impõe-se não apenas à Administração, mas igualmente aos licitantes que ficam sempre adstritos às disposições contidas neste instrumento quanto ao que é pedido ou permitido.

9. Finalmente, quanto à publicidade, tem esta o escopo de reunir o maior número de interessados em ocorrer à licitação, para possibilitar a escolha mais vantajosa e ainda, divulgar todos os atos inerentes ao procedimento licitatório, levando-os ao conhecimento não apenas daqueles que diretamente se acham vinculados ao processo de licitação, mas também ao público em geral.

10. Verifica-se, portanto, que a exigência proposta pelo legislador, mesmo que legalmente pudesse ser admitida, nada acrescentaria aos efeitos já decorrentes do processo licitatório, ao contrário, constituiria mais um entrave de ordem burocrática totalmente desnecessário e oneroso, sendo assim, contrário ao interesse público.

11. Acobertado sob o manto do princípio da publicidade, culmina o legislador municipal em praticar absurda inconstitucionalidade ao pretender que os já públicos contratos administrativos do Executivo, sejam registrados pela via cartorial, relegando ao nada atributos fundamentais do ato administrativo, tais como a presunção de legitimidade, imperatividade e auto-executoriedade.



12. Não bastasse, sob a ótica jurídica, o teor da indigitada lei fere prerrogativas conferidas às entidades municipais, como parte integrante da organização político-administrativo da República Federativa do país, consoante disposições expressas nos textos constitucionais, ao aniquilar a presunção de legitimidade que é atribuída aos atos da Administração Pública, indiferentemente à esfera de governo a que pertença.

13. Sem desgarrar da temática do feito, cai à fiveleta o magistério do administrativista pátrio Dr. Hely Lopes Meirelles:

"Por fim, é de se esclarecer que o contrato assinado com a Administração e regularmente publicado dispensa testemunhas e registro em cartório, pois como todo ato administrativo traz em si a presunção de legitimidade e vale contra terceiros desde a sua publicação" (in Licitação e Contrato Administrativo, Ed. RT., 9ª ed., pág. 200).

14. Ainda, do mesmo mestre os seguintes ensinamentos:

"Presunção de legitimidade - Os atos administrativos, qual quer que seja sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, que, nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental. Além disso, a presunção de legitimidade dos atos administrativos responde a exigências de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não poderiam ficar na dependência da solução da impugnação dos administrados, quanto à legitimidade de seus atos, para, só após, dar-lhes execução.

A presunção de legitimidade autoriza a imediata execução ou operatividade dos atos administrativos, mesmo que arguidos de vícios



ou defeitos que os levem à invalidade. Enquanto, porém, não sobrevier o pronunciamento de nulidade os atos administrativos são tidos por válidos e operantes, quer para a Administração, quer para os particulares sujeitos ou beneficiários de seus efeitos. Admitte-se, todavia, a sustação dos efeitos dos atos administrativos através de recursos internos ou de mandado de segurança, ou de ação popular, em que se conceda a suspensão liminar, até o pronunciamento final de validade ou invalidade do ato impugnado.

Outra consequência da presunção de litimidade é a transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca. Cuidado-se de arguição de nulidade do ato, por vício formal ou ideológico, a prova do defeito apontado ficará sempre a cargo do impugnante, e até a sua anulação o ato terá plena eficácia.

A eficácia é a idoneidade que se reconhece ao ato administrativo para produzir os seus efeitos específicos. Pressupõe, portanto, a realização de todas as fases e operações necessárias à formação do ato final, segundo o direito positivo vigente.

Certos autores confundem ou identificam a eficácia com a exequibilidade do ato. Não nos parece admissível essa confusão ou identificação, em face do nosso ordenamento jurídico, que atribui um sentido próprio e consequências específicas ao ato executível ou operativo distinto do ato apenas eficaz.

Desde que se completa o procedimento formativo, o ato adquire existência legal, tornando-se eficaz e vinculativo para a Administração que o expediu porque traduz a manifestação da vontade administrativa em forma regular. A partir da conclusão do procedimento formativo a Administração está diante de um ato eficaz, isto é, apto a produzir os seus efeitos finais, enquanto não for revogado. Mas, embora eficaz, pode o ato administrativo não ser executível, por lhe faltar a verificação de uma condição suspensiva, ou a chegada de um termo, ou, ainda, a prática de um ato complementar (aprovação, visto, homologação, julgamento do recurso de



ofício etc.) necessário ao início de sua execução ou operatividade.

Distingue-se, portanto a eficácia da exeqüibilidade do ato administrativo, embora possam ambas surgir no mesmo momento e coexistir daí por diante, enquanto o ato tiver existência legal. Mas, nem por isso se identificam ou se confundem, porque a eficácia é, tão-somente, aptidão para atuar, ao passo que a exeqüibilidade é a disponibilidade do ato para produzir imediatamente os seus efeitos finais. A eficácia é, apenas, um consectário da existência do ato válido enquanto que a exeqüibilidade é uma condição de operatividade do ato perfeito. A eficácia é um *minus* em relação à exeqüibilidade do ato administrativo. O ato administrativo perfeito não é o que está apenas acabado (eficaz), mas sim completo (exeqüível), pela ocorrência de todas as condições de sua operatividade. A perfeição do ato só se verifica pela soma da eficácia com a exeqüibilidade, como, aliás, ocorre no direito processual em relação à sentença judicial que, uma vez prolatada é eficaz, mas só se torna exeqüível depois de passada em julgado.

A exeqüibilidade ou operatividade é a possibilidade presente no ato administrativo de ser posto imediatamente em execução. Tal atributo, como já vimos, é característico dos atos concluídos e perfeitos, pois enquanto não se cumprir a tramitação exigida para a sua formação e não se satisfizerem as condições impostas para a sua operatividade (condições suspensivas e termos para o início de execução), ou não se realizarem os requisitos complementares para sua perfeição (aprovação, visto, confirmação da decisão pendente de recurso de ofício etc.), o ato não é exeqüível, muito embora seja eficaz.

Essa noção se nos afigura da maior importância prática, em face do nosso direito positivo, que impede a retroatividade da lei quanto ao "ato jurídico perfeito" (Constituição da Repu



República, art. 5º, XXXVI, e Lei de Introdução ao Código Civil, art. 6º). Este "ato jurídico perfeito", outro não é senão o ato eficaz e exequível, isto é, aquele que, além das condições legais da existência (eficácia), se apresenta disponível para produzir os seus efeitos (exequibilidade). Tanto isto é exato, que a própria norma civil considera "ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou" (art. 6º, § 1º). E ato "consumado" não é o que apenas completou o seu ciclo de formação, mas sim, o que tem todos os requisitos para produzir os seus efeitos finais. Somente estes é que se reputam "perfeitos, para fins de intangibilidade e subsistência em face da lei nova, que venha a extinguir ou modificar situações jurídicas ainda não definitivas.

Vê-se, portanto, que a confusão ou identidade da eficácia com a exequibilidade do ato administrativo, ou por outras palavras, a indistinção dos conceitos de ato formalmente acabado e ato materialmente perfeito, traria consequências práticas não condizentes com o nosso direito positivo, pois chegar-se-ia à conclusão contrária aos textos constitucional e civil, de que o ato simplesmente concluído (eficaz), mas ainda pendente de condição, termo, ou formalidade necessária à sua exequibilidade (perfeição), seria inatingível por lei subsequente à sua formação, quando o nosso ordenamento jurídico dispõe expressamente em sentido oposto. Inaplicável, pois, se nos afigura a doutrina estrangeira em nossa pátria, quanto à conceituação da eficácia e perfeição do ato administrativo.

Imperatividade - A imperatividade é o atributo do ato administrativo que impõe a coercibilidade para o seu cumprimento ou execução. Esse atributo não está presente em todos os atos, visto que alguns deles (v.g., os atos enunciativos, os negociais) o dispensam por desnecessário à sua operatividade, uma vez que os efeitos jurídicos do ato dependem exclusivamente do interesse do particular, na sua utilização. Os atos, porém, que consubstanciam um provimento ou uma ordem administrativa (atos normativos, ordinatórios, punitivos), nas



nascem sempre com *imperatividade*, ou seja com a força impositiva própria do Poder Público, e que obriga o particular ao *fiem atendimento*, sob pena de sujeitar-se à execução forçada pela Administração (atos auto-executórios) ou pelo Judiciário (atos não auto-executórios).

A *imperatividade* decorre da *sô existência* do ato administrativo, não dependendo da sua declaração de validade ou invalidade. Assim sendo, todo ato dotado de *imperatividade* deve ser cumprido ou atendido, enquanto não for retirado do mundo jurídico por revogação ou anulação, mesmo porque as manifestações de vontade do Poder Público trazem em si a presunção de legitimidade.

(in, Direito Administrativo Brasileiro, Ed. RT, 15ª - Ed., 1990, pág. 135/137 - destaques do Autor - grifos nossos).

15. Reprisando, vê-se que ato consumado não é aquele que tão somente tenha completado o seu ciclo de formação, mas também, e principalmente, aquele que tenha todos os requisitos para a produção de seus efeitos finais. Esses, sim, podem ser respeitados, e são, atos perfeitos.

16. Ainda, que "a *imperatividade* decorre da *sô existência* do ato administrativo", visto que as manifestações de vontade do Poder Público, e diga-se, também, as negociais, trazem em si a presunção de legitimidade.

17. Não nos distanciando do aspecto doutrinário acêrca da legitimidade, *imperatividade* e perfeição dos atos administrativos, há que se consignar que a regulamentação das licitações é aquela inserta no Dec.-Lei nº 2.300/86, adotado no Município, por expressa disposição do artigo 123 e Parágrafo único da Lei Orgânica do Município de Jundiáí, "verbis"

* "Art. 123 - Ficam adotadas no Município



de Jundiaí as normas gerais contidas no Decreto-Lei 2.300/86, que dispõe sobre o estatuto jurídico das licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, compras, alienação, concessões e locações.

Parágrafo único: O Município, através de lei própria e, atendendo às matérias de seu peculiar interesse, reglamentará a aplicação dos princípios contidos na legislação mencionada no "caput" deste artigo".

(Doc. nº 02) (grifou-se)

18. De acurada análise do Estatuto das Licitações, depreende-se que o texto, em momento algum exige o registro cartorial do atos e fatos administrativos decorrentes de sua aplicação, sendo certo e pacífico que a competência em legislar sobre a matéria é privativa da União. Residindo, aqui, a primeira mácula da lei guerreada que altera o procedimento licitatório no âmbito local.

19. Não bastasse, o artigo 123, em seu parágrafo único, da Carta Municipal, explicita que o Município, através de Lei, regulamentará a aplicabilidade do Estatuto. Porém, a Edilidade Jundiaíense, ao iniciar o processo legislativo exigindo o registro público dos já públicos atos da Administração, desgarrar de sua função invadindo âmbito da competência privativa do Executivo em flagrante ofensa ao artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

20. Tal se dá, pois, a atribuição regulamentar é detida privativamente pelo Executivo como nos ensina a sólida doutrina sobre o tema, ou, nas palavras do festejado Dr. Hely L. Meirelles:

"Regulamentos - Os regulamentos são atos administrativos, postos em vigência por decreto, para especificar os mandamentos da lei, ou prover situações ainda não



disciplinas por lei. Desta conceituação ressaltam os caracteres marcantes do regulamento: ato administrativo (e não legislativo), ato hierarquicamente inferior à lei; ato de eficácia externa. (opus cit. pág. 156) (grifado e destacado)

21. Em uníssono, o Professor Diógenes Gasparini, advogado-sênior da Fundação Prefeito Faria Lima, no tradicional Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal (CEPAM), cujo magistério ora enuncia-se e requer seja considerado parte integrante da presente, assim se posiciona:

"PODER REGULAMENTAR

1. Conceito

Certos agentes públicos têm competência para editar atos normativos, chamados regulamentos, compatíveis com a lei e para desenvolvê-la ou para dispor sobre matéria que, por força constitucional, lhes são, expressa ou implicitamente, privativas. Assim, ao praticar esses atos, tais agentes públicos estão desempenhando o poder regulamentar. Essa competência, entre nos sem essa amplitude, é conferida privativamente ao Presidente da República, nos termos do art. 84, IV, da Constituição da República, e, em razão do princípio da simetria que reina entre as três esferas do governo (União, Estado-Membro e Município), também é reconhecida a favor dos Governadores e dos Prefeitos. Ademais, em relação a estes agentes, as respectivas Constituições e leis orgânicas outorgam-lhes, sendo a atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo para expedir atos normativos, chamados regulamentos, compatíveis com a lei e visando desenvolvê-la, para prover, quando autorizado, matéria reservada à lei, ou para dispor sobre matéria constitucionalmente lhes são reservadas, expressa ou implicitamente.



Na primeira hipótese (expedir atos compatíveis com a lei e visando desenvolvê-la) têm-se os regulamentos executivos; na segunda (prover, quando autorizado, matéria reservada à lei), tem-se os regulamentos delegados; e na terceira (dispor sobre matérias que constitucionalmente lhe são, expressa ou implicitamente, reservadas), têm-se os regulamentos autônomos, adiante examinados.

2. Poder, faculdade ou atribuição

Discute-se a edição de regulamento consubstancia um poder, uma faculdade, ou uma atribuição. Certamente não é poder, como não são poderes o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, embora assim qualificados pelo art. 2º da Constituição Federal. O Poder é uno, indivisível. Seu exercício, no entanto, dá-se através desses órgãos. Desempenham elas funções. Estas são, respectivamente, a legislativa, a executiva e a judiciária. De outro lado, não é faculdade, dada a obrigatoriedade de seu exercício. Quem é compelido a cumprir certa obrigação não a exerce a título de faculdade. É atribuição. Com efeito, regulamentar leis ou editar regulamentos autônomo e delegados é uma atribuição do Chefe do Executivo, como outras tantas que lhe cabem, nos termos do ordenamento jurídico. Ademais, a Constituição da República, ao abrir a Seção II do Capítulo II do Título IV, enuncia: "Das atribuições do Presidente da República".

3. Fundamento

O que justifica a atribuição regulamentar? Quais são os seus fundamentos? São políticos, para uns, e jurídicos, para outros. Os fundamentos políticos residem na conveniência e oportunidade que se reconhece ao Executivo, para dotar a lei de certos pormenores, com o fim de dispor internamente sobre a estrutura da Administração Pública ou com o intuito



intuito de disciplinar certas matérias, porque melhor aparelhado que o Legislativo. O Legislativo, ademais, não pode tudo prever, sob pena de abdicar de sua posição de legislador, conforme ensina Afonso Rodrigues Queirô. Para os que assim entendem, e entre eles nos incluímos, o Chefe do Poder Executivo, pode exercer tal atribuição mesmo que sobre tal competência nada disponha o ordenamento jurídico. É atividade originária. Essencialmente, o fundamento jurídico é o que está centrado na lei ou na Constituição. De sorte que a atribuição nasceria e seria exercitada segundo as disposições da lei ou da Constituição. Na falta dessas disposições a atribuição regulamentar não poderia ser exercitada. A atividade é, assim, derivada. Sobre a natureza (originária ou derivada) da atribuição regulamentar trataremos no tópico seguinte.

4. Natureza da atribuição regulamentar

A natureza da atribuição regulamentar é originária. Com efeito, para expedir os atos que visam executar as leis, o Executivo não necessita de qualquer autorização legal específica ou constitucional genérica. Esse é o primeiro passo para a execução da lei e essa execução é atribuição do Executivo. Por essa razão, mesmo que silentes a lei e a Constituição, no que se refere ao Poder competente para regulamentar, essa atribuição é do Executivo, porque fluente de sua própria função. A natureza ainda é originária nos casos de regulamentos autônomos, porque a edição desses atos, independentemente da própria existência de uma lei que os reclame, também é inerente à função administrativa. (in Direito Administrativo, Ed. Saraiva, 1989 - págs. 92/94) (destaques do Autor)

A evidência que o Legislativo Jundiáense, ao editar a Lei "sub judice", extrapolou os limites de sua competência, maculando o texto guerreado pela afron



afronta ao princípio da separação dos Poderes preconizado na Carta Paulista em seu artigo 5º, uma vez restar demonstrado que matéria regulamentar é de privativa iniciativa e competência, "in casu", do Poder Executivo.

23. Ainda, paíce a indigitada norma do vício da ilegalidade vez que afronta os comandos da Lei Orgânica do Município de Jundiaí, que por simetria aos da Carta Maior, enumera os casos de competência privativa do Prefeito (art. 72, XII e art. 46 - IV) a seguir transcritos:

"Artigo 72 - Ao Prefeito compete privativamente:

XII - *dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei:*

"Artigo 46 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

IV - *organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;*

24. Assim, também, a inconstitucionalidade segue, via de consequência, em virtude da ingerência do Poder Legislativo em matéria privativa do Executivo e como explanado em linhas pretéritas, em total desrespeito ao princípio garantidor da harmonia e independência entre os poderes assegurado no artigo 5º da Constituição Paulista (art. 2º da C.F.) e o artigo 4º da Lei Orgânica do Município de Jundiaí, pois,

*
"Art. 4º - São órgãos do Governo Municipal



independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo, sendo o primeiro exercido pelo Prefeito e o segundo pela Câmara de Vereadores.

25. Finalmente, em análise ao princípio da legalidade que norteia a Administração Pública, decorre que os Poderes Constituídos (de funções Executivas, Legislativas e Judiciárias) independentemente à esfera de governo que pertença, mantêm seus atos devidamente registrados, registro este que goza de fé pública, sendo absolutamente dispensando o teor da indigitada lei

III - DA MEDIDA CAUTELAR

26. Como bem explanou a Douta Consultoria da Câmara Municipal de Jundiaí, quando da tramitação da propositura naquela Casa de Leis, a Lei 3.926/92, objeto desta ação, inovou o Estatuto das Licitações ingerindo em privativa competência da União (art. 2º, XXVII, C.F.).

27. Contudo, a inconstitucionalidade que se requer seja declarada, reside nas razões antes aludidas e explanadas à exaustão, pela violação do artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo, cuja competência de guarda reside nesta Centenária Corte da Justiça Paulista, não sendo o caso "data venia", em suspender-se a tramitação deste feito "ab initio", no aguardo de Reclamação junto ao Excelso Supremo Tribunal Federal.

28. Aliás, "venia concessa", há urgência em suspender-se a eficácia da lei em comento pois presentes os requisitos indispensáveis à concessão.

29. O "fumus bonis juris" evidencia-se pe



pela necessidade do Prefeito em cumprir norma contrária à Constituição Estadual (art. 5º) em gravíssimo prejuízo a independência dos Poderes; e, sob pena de em não o fazendo, responder por responsabilidade.

30. Há, ainda, o aspecto de que o Município de Jundiaí, possui vários processos licitatórios em andamento e em vias de contratação, patenteando-se, aqui, o "periculum in mora" se no aguardo do desfecho do feito sem a cautela que se postula.

31. Assim, requer seja deferida a cautela para suspender a eficácia da Lei nº 3.926, de 11 de maio de 1992, do Município de Jundiaí, até o deslinde da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

IV - CONCLUSÃO

"Ex positis", requer o Prefeito do Município de Jundiaí:

- a) seja concedida a **Medida Cautelar**, através da qual fique suspensa a eficácia da Lei nº 3.926, de 11 de maio de 1992, do Município de Jundiaí;
- b) atendidas, no que couber, as determinações do artigo 74, c.c. o artigo 90 da Constituição do Estado de São Paulo, processando-se o feito em conformidade com as Normas Regimentais desse Egrégio Tribunal de Justiça, seja julgada procedente a presente Ação Direta, decla-





declarando-se a confirmação da cautela deferida ou, na ausência desta, concluir-se pela declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 3.926, de 11 de maio de 1992, com consequente suspensão de seus efeitos em definitivo (artigo 90, § 3º, da C.E. S.P.), pela violação ao enunciado do artigo 5º da Carta Estadual.

Termos em que,

Espera Receber Mercê.

Jundiaí, 29 de maio de 1.992.


WALMOR BARBOSA MARTINS
Prefeito Municipal


GIL CAMARGO ADOLPHO
Procurador Jurídico
OAB/SP- 68.327



LEI Nº 3.926, DE 11 DE MAIO DE 1992

Determina registro público dos editais de licitação.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, Estado de São Paulo, conforme a rejeição de veto total pelo Plenário em 05 de maio de 1992, promulga a seguinte lei:

Art. 1º Os editais de licitações abertas pelo Município deverão ser registrados no registro de títulos e documentos, até o dia da primeira publicação.

Art. 2º Os contratos firmados pelo Município, em decorrência de licitações realizadas, inclusive seus aditamentos e alterações, serão registrados, ou averbados, no registro de títulos e documentos, até 5 (cinco) dias após sua assinatura, a expensas do contratado.

Art. 3º Os contratos firmados pelo Município com dispensa de licitação, inclusive seus aditamentos e alterações, serão registrados, ou averbados, no registro de títulos e documentos, a expensas do contratado, até 5 (cinco) dias após sua assinatura, juntamente com a exposição dos motivos que justificaram a dispensa da licitação.

Art. 4º Na publicação dos editais e contratos deverão figurar os dados referentes ao registro efetuado no registro de títulos e documentos.

Art. 5º Nenhum pagamento poderá ser efetivado antes do registro, ou averbação, a que se refere a presente lei, sob pena de responsabilidade do servidor que pagar indevidamente.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, em onze de maio de mil novecentos e noventa e dois (11.05.1992).



ARIVALDO ALVES
Presidente

*



(Lei nº 3.926 - fls. 2)

Registrada e publicada na Secretaria da Câmara Municipal de Jundiaí, em onze de maio de mil novecentos e noventa e dois (11.05.1992).


WILMA CAMILO MANFREDI
Diretora Legislativa

* vsp



EMENDA À LEI ORGÂNICA DE JUNDIAÍ Nº 03, DE 20 DE MARÇO DE 1991

Altera a Lei Orgânica de Jundiaí, para adotar as normas contidas no Decreto-Lei federal 2.300/86, que dispõe sobre o estatuto jurídico das licitações e contratos.

A MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, Estado de São Paulo, conforme o Plenário aprovou em 19 de março de 1991, promulga a seguinte Emenda à Lei Orgânica de Jundiaí:

Art. 1º O art. 123 da Lei Orgânica do Município de Jundiaí, acrescido de parágrafo único, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 123. Ficam adotadas no Município de Jundiaí as normas gerais contidas no Decreto-Lei 2.300/86, que dispõe sobre o estatuto jurídico das licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações."

Parágrafo único. O Município, através da Lei própria e, atendendo às matérias de seu peculiar interesse, regulamentará a aplicação dos princípios contidos na legislação mencionada no "caput" deste artigo.

Art. 2º Esta emenda entrará em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Jundiaí, em vinte de março de mil novecentos e noventa e um (20.03.1991).

A MESA

ARIIVALDO ALVES,
 Presidente

BENEDITO CARDOSO DE LIMA,
 2º Secretário.

LUIS ANTONIO,
 1º Secretário

49
18190
Am

11. 03
Proc. 18190



Câmara Municipal de Jundiá
Sã. Paulo

CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 1207

PROJETO DE LEI Nº 5494

PROC. Nº 18190

De autoria do nobre Vereador Jorge Nassif Haddad, o presente Projeto de Lei determina registro público dos editais de licitação.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03.
E o relatório,

PARECER:

1. A proposição "sub judice" encontra-se viciada pela inconstitucionalidade e ilegalidade.

DA ILEGALIDADE

2. É pública e notório que os editais de licitações, bem como os contratos administrativos são regidos pelo Decreto-Lei 2300/86, cujos princípios gerais igualmente se aplicam aos Municípios, conforme dispõe o artigo 85 do instituto mencionado.

3. Com relação aos editais, os artigos 32 a 34 do Decreto-Lei mencionado determinam as normas básicas para sua confecção. Todavia, dentre elas não se avista a obrigatoriedade de edital em cartórios de títulos e documentos.

4. A publicidade que o autor pretende impor se restringe por força da norma superior a publicação em Diário Oficial "in casu" a Imprensa Oficial do Município.

5. Poderá o Administrador se assim entender, efetuar a devida publicação em outros órgãos de imprensa de grande circulação, visando despertar uma maior publicidade e o agruamento de maiores concorrentes.

6. Já com relação aos contratos efetuados pela Administração (contratos administrativos), a caracterização formal dos mesmos, bem como os preceitos de caráter obrigatório, encontram-se elencados nos artigos 44 a 49 e 50 do Decreto-Lei 2300/86.

7. Igualmente nos dispositivos acima mencionados, não encontramos a obrigatoriedade do registro em cartório de títulos e documentos, mesmo porque contrato administrativo pelas suas próprias peculiaridades e natureza possui o condão da "fé-pública".



Câmara Municipal de Jundiá
São Paulo

Fls. 46
Proj. 2190

CM - Parecer nº 1207 - fls.02

ou seja, trata-se de documento público na essência.

8. Assim, o presente Projeto de Lei busca alterar Legislação Federal através da Lei Ordinária Municipal, alterando o disposto no artigo 85 do Decreto-Lei 2300/86, que determina os princípios gerais para licitação e contrato, efetuados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios. A ilegalidade decorre assim do fato de Lei hierarquicamente inferior tentar modificar norma superior, o que é impossível no mundo jurídico, notadamente no processo legislativo.

DA INCONSTITUCIONALIDADE

9. Poder-se-ia argumentar que o nobre autor da proposta estaria fazendo uso do artigo 30, incisos I e II da C.F., buscando legislar sobre assuntos de interesse local ou mesmo suplementar a Legislação Federal e Estadual, no que couber.

10. Ocorre que a nova Constituição da República, em seus artigos 23, § 1º e 30, incisos I e II defeziram ao Município o direito de editar lei local sobre licitação e contrato, desde que obedecidos os princípios gerais contidos no artigo 85 do Decreto-Lei 2300/86.

11. Isto posto, também não pode se aceitar esta argumentação, pois o poder de legislar sobre contratos e licitações no âmbito municipal é privativo do Sr. Chefe do Executivo, pois o mesmo está restrito à norma superior. Deste fato decorre a inconstitucionalidade alegada, uma vez que em prosperando o presente Projeto de Lei estará o Legislativo ingerindo em área privativa do Executivo, o que fere o princípio da independência e harmonia dos Poderes, contidos nos artigos 29 da C.F., 50 da C.E., 42 L.O.M.

12. Deve ser ouvida unicamente a Comissão de Justiça e Redação por tratar-se de matéria de cunho eminentemente jurídico.

13. QUORUM: maioria simples (art.44, "caput", LEM).

S.m.e.

Jundiá, 27 de julho de 1991.

Dr. João Janssio Júnior,
Consultor Jurídico



Of. CAV.07.92.02

proc. 18.190

Em 28 de julho de 1992.

Exmo. Sr.

Vereador JORGE NASSIF HADDAD

N E S T A

Tramita no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 15.882-0, relativamente à Lei nº 3.926, de 11 de maio de 1992 - que determina registro público dos editais de licitação -, originária do Projeto de Lei nº 5.494, de sua autoria.

Preceitua o art. 26, III, parágrafo único, do Regimento Interno:

"Art. 26. Ao Presidente da Câmara, além das atribuições previstas no art. 28 e seus incisos da Lei Orgânica de Jundiá, compete:

(...)

"III - prestar informações aos órgãos competentes, sobre lei de iniciativa de vereador argüida de inconstitucional, acompanhada das razões do autor, se este o quiser;

(...)

"Parágrafo único. Decorrido o prazo de 7 dias sem manifestação do autor, remeter-se-ão apenas as informações da Presidência."

Assim, solicito-lhe sua mais breve manifestação, se o quiser, acrescentando os protestos de minha estima e apreço.

Recebi.

em: 27/07/92

ARIOVALDO ALVES
Presidente

*

msn.



RAZÕES DO VEREADOR JORGE NASSIF HADDAD, AUTOR DO PROJETO DE LEI Nº 5.494, TOR-
NADO LEI Nº 3.926, DE 11 DE MAIO DE 1992, que "DETERMINA REGISTRO PÚBLICO DOS
EDITAIS DE LICITAÇÃO", PROMULGADA PELA CÂMARA MUNICIPAL, OBJETO DA AÇÃO DIRE-
TA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 15.882-0, EM TRÂMITE NO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUS-
TIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Conforme preceitua o art. 26, III e parágrafo úni-
co do Regimento Interno da Câmara, permito-me apresentar a minha defesa em fa-
ce da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 15.882-0, o que faço nos seguin-
tes termos:

A proposição de minha autoria tem por escopo dar
a efetiva publicidade às licitações e aos contratos firmados pela Prefeitura
Municipal, possibilitando que o cidadão, em qualquer tempo, tenha acesso ime-
diato e conhecimento de seus inteiros teores, cientificando-se dos negócios
realizados pela Municipalidade.

Em contra partida, o Chefe do Executivo alega que
o Legislativo, ao aprovar esta matéria, teria invadido sua esfera de competên-
cia privativa, inobservando, assim, o princípio constitucional da independên-
cia entre os Poderes.

Cabe aqui esclarecer que a paternidade da inicia-
tiva em questão cabe ao Professor Adilson Abreu Dallari, pois foi sua obra
"Publicidade das Licitações Mediante Utilização dos Registros Públicos" a pe-
dra angular e fonte de inspiração deste texto.

No caso da licitação, é essencial que o procedimen-
to administrativo possa ser efetivamente fiscalizado tanto pelo Legislati-
vo quanto pelo Judiciário. Obviamente, é preciso criar formas pelas quais ca-
da cidadão possa acompanhar a atividade administrativa para que, então, pos-
sa promover a responsabilização dos transgressores da lei, perante os órgãos
competentes, sejam eles do Legislativo (via Tribunais de Contas) seja do Ju-



diciário (via Ministério Público ou por Ação Popular).

Não se pode ignorar que, em face do texto constitucional, soberano é o povo, detentor verdadeiro do poder, e que pode exercê-lo por meio de seus representantes ou diretamente, participando das ações governamentais, inclusive as administrativas.

A administração deve ser acessível ao povo, a qualquer cidadão, e não apenas aos diretamente interessados neste ou naquele negócio jurídico.

Em resumo, o quanto se evoluiu até hoje em matéria de licitação serve para um razoável controle formal do procedimento (pelos órgãos formalmente competentes para isso), mas não serve, absolutamente, para assegurar a transparência do certame, sua real e concreta publicidade, sua permeabilidade ao exame de qualquer cidadão.

Os meios e instrumentos de controle atualmente existentes são insuficientes e frágeis para atender aos ditames da nova ordem constitucional, marcada pela emergência da cidadania e dos grupos intermediários da sociedade civil. Por essa razão devem ser ampliados.

Nem se diga que o Registro Público se choca com a desburocratização e que seria um complicador a mais nos procedimentos licitatórios. Preliminarmente, a desburocratização não pode ser feita em detrimento dos princípios constitucionais da publicidade e da moralidade. Em segundo lugar, o Registro Público é uma medida desburocratizante: basta que a Administração encaminhe os documentos ao serviço registral que este se incumbirá do registro, do arquivamento, do depósito, do fornecimento de cópias e certidões, liberando a Administração de tais cuidados e providências.

A simples necessidade de comprar a "pasta" contendo o edital completo da licitação já é um absurdo, pois proporciona meios de saber, antecipadamente, quais serão os possíveis licitantes, favorecendo o conluio ou, pelo menos, dando elementos para orientar a elaboração da proposta com menor proveito para a administração. No mínimo, a necessidade de comprar a pasta já proporciona a possibilidade de "venda" de informação privilegiada.

Com muita propriedade observou o Conselheiro Paulo Ribeiro, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro ("Folha de São Paulo", 21/02/91, pag. 1-4) que não se pode exigir dos concorrentes a presen



tação de comprovante da compra da pasta, pois não existe legislação que permita cobrar qualquer importância pelo fornecimento do edital.

Edital, por definição, é algo dado ao conhecimento público, de qualquer pessoa, gratuitamente, pois publicar um edital é dever do Poder Público. Conhecer os termos do edital é um direito do cidadão e não uma mera faculdade conferida a quem se disponha a desembolsar a vultosa quantia necessária para a aquisição da famigerada pasta.

Assim, ao publicar o edital, de forma completa ou resumida, o órgão público já mencionaria que a íntegra do edital está registrada no serviço registral da localidade em que será executada a obra, serviço ou fornecimento de materiais, com toda documentação pertinente, eliminando-se, desta forma, mais um dos gargalos que normalmente são utilizados para estreitar a licitação.

Para a administração correta, honesta, diligente, cuidadosa, preocupada com a eficiência e a celeridade, isso seria altamente vantajoso. Muito trabalho seria poupado, pois muitas horas de serviço burocrático, desnecessário e inútil para os objetivos da administração, poderiam ser simplesmente eliminadas, pelo aproveitamento do pessoal e da estrutura de trabalho dos serviços de Registro de Títulos e Documentos, que existem e estão especialmente habilitados para isso mesmo.

Portanto, o Registro Público, em última análise, é mais seguro e econômico, tanto para o particular quanto para a Administração.

O mais importante, porém, é a redução dos conflitos. Com a maior publicidade, com a maior transparência, com o acesso verdadeiramente público aos documentos da licitação, diminuem as possibilidades de conluio e de fraudes, diminuindo, via de consequência, o número de licitantes inconformados, reduzindo-se o número de contendas administrativas e judiciais.

Por último, seria até desnecessário dizer que a maior amplitude e maior publicidade da licitação, gerando maior credibilidade, estimula a participação, aumenta a concorrência e traz como resultado, comprovado pela experiência, uma redução dos preços pagos pelo Poder Público.

Para se implantar de vez o sistema proposto bastará uma alteração nas normas gerais editadas pelo governo federal. Mais exatamente, seria necessário introduzir a obrigatoriedade do Registro Público nos dispositivos do Decreto Lei 2.300/86. Com isso, por se tratar de norma geral



sobre licitação, essa inovação já deveria ser obrigatoriamente acatada pelos Estados e Municípios.

Entretanto, nada impede que a respectiva legislação ordinária de cada Estado ou Município já trate imediatamente desse assunto, não havendo necessidade de se aguardar a alteração das normas gerais federais.

Também nada impede que qualquer administração passe imediatamente à ação, independentemente de qualquer mandamento legal específico, passado a registrar em registro público seus editais e fazendo constar do resumo publicado que o texto completo pode ser retirado no serviço registral determinado, onde também se acha registrada e arquivada a pasta do certame.

Na prática é quase impossível tomar conhecimento do conteúdo e das particularidades dos contratos administrativos. Atualmente apenas um resumo lacônico, paupérrimo e absolutamente imprestável para o real conhecimento dos termos do contrato é publicado.

O contrato, em sua integralidade, a expensas do contratado, deveria ser registrado em Títulos e Documentos, circunstância essa que constaria da publicação do resumo indicando a celebração do contrato. Dessa forma ficaria facultado a qualquer pessoa o conhecimento da avença, a qualquer tempo, pela eternidade, já que o registro do contrato seria feito com referência recíproca ao edital, obedecendo ao princípio da continuidade registral.

Especialíssimo cuidado merecem os contratos celebrados mediante dispensa de licitação. Com relação a estes, não bastaria a simples publicação e registro do contrato, mas, sim, seria imprescindível que se publicassem, também, as manifestações, as razões, os motivos e os fundamentos da dispensa da licitação. Tudo isso deveria ser igualmente registrado no serviço registral, para que qualquer pessoa, a qualquer tempo, pudesse verificar a veracidade e a legitimidade do comportamento administrativo.

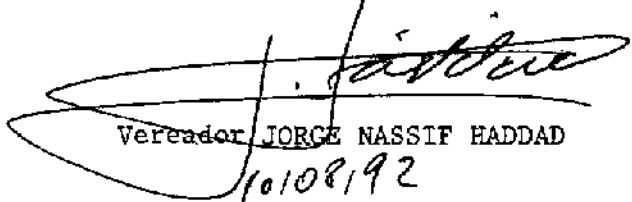
É urgente e imperioso que a licitação deixe de ser um assunto reservado e passe a ter publicidade real e concreta, conforme determina a Constituição da República. Isso em benefício da probidade administrativa, dos cofres públicos e para o resguardo da sociedade como um todo.

Diante da argumentação exposta, estou convicto de



que a matéria é de lei, pois visa coibir acontecimentos que maculam a imagem da Administração Municipal, propiciando, com os registros em cartório dos editais de licitações e dos contratos firmados, acesso a quem deles queira ' conhecê-los, sem causar polêmica ou retardo dos estudos que se mostrarem necessários.

Quanto ao poder do Prefeito, no que tange ao procedimento licitatório, s.m.j., este permanece intacto, e o texto em tela es tá distante de se imiscuir em seu âmbito de atribuição.


Vereador JORGE NASSIF HADDAD
10108192

*



DIRETORIA LEGISLATIVA

Com a apresentação das razões do Vereador-autor da Lei nº 3.926/92, e atendendo a despacho da Presidência à fls. 28, encaminho os autos à Consultoria Jurídica para apresentar as informações solicitadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Altaíde
Diretora Legislativa

10/08/92.

*



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Processo nº 15.882-0/0
Requerente - Prefeito Municipal de Jundiaí
Requerida - Câmara Municipal de Jundiaí.

SECRETARIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
20/07 1517 86 136383
PROTUDO JUDICIAL DE 2ª INSTÂNCIA

A CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, neste ato representada por seu Presidente, Vereador ARIIVALDO ALVES, e por seu Consultor Jurídico Titular e bastante procurador, DR. JOÃO JAMPAULO JÚNIOR, conforme instrumento de procuração acostado, cuja juntada aos autos se requer neste ato, vem muito respeitosamente à presença de V.Exa., em atenção ao Ofício nº 884/92, DEPRO 7.3, datado de 14 de julho de 1992, Processo nº 15882-0/0, em trâmite por esse Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, prestar as seguintes informações, o que faz articuladamente.

DAS INFORMAÇÕES:

1. O Projeto de Lei nº 5492 de autoria do Vereador Jorge Nassif Haddad, contou com parecer contrário da Consultoria Jurídica desta Câmara Municipal e parecer contrário mas rejeitado por 3 votos contra 2 da Comissão de Justiça e Redação (cópias anexas). E foi aprovado em 10 de março de 1992.
2. O Chefe do Executivo houve por bem vetar totalmente a proposição aprovada por considerá-la ilegal, inconstitucional e contrária ao interesse público, conforme razões igualmente subscritas pela Consultoria Jurídica do Legislativo, exceto com relação ao item contrariedade ao interesse público por refugir ao seu âmbito de apreciação (cópias anexas).

*




fls. 02

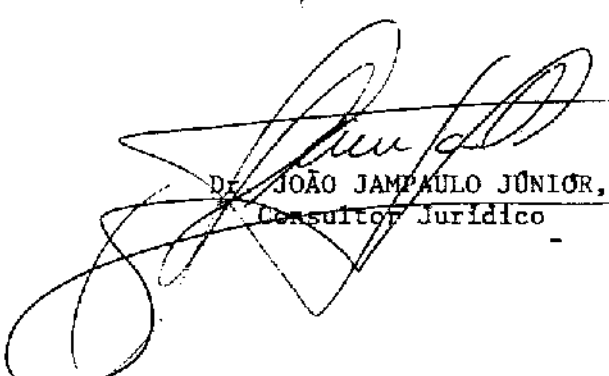
3. A Comissão de Justiça e Redação manifestou-se con-
trária ao veto aposto com 1 voto vencido (documen-
to anexo).
4. O veto foi rejeitado em 05 de maio de 1992 por 12
votos pela rejeição e 9 votos pela mantença, ra-
zão pela qual, na forma da lei, foi promulgada pela Câmara Municipal a Lei nº
3926 de 11 de maio de 1992.
5. Anexamos ao presente a inclusa manifestação do au-
tor da proposição, para fins de direito (fls. 52/
56).

N. termos.

P. juntada aos autos.

Jundiaí, 20 de agosto de 1992.


ARIOVALDO ALVES,
Presidente


DE JOÃO JAMPEULO JÚNIOR,
Consultor Jurídico



PÓDER JUDICIÁRIO
SÃO PAULO



0080

CÂMARA MUNICIPAL

TRIBUNAL DE JUSTIÇA - SERVIÇO DOS PROCESSOS DOS ÓRGÃOS
SUPERIORES - DEPRO 25

Praça Clévis Bevilacqua, s/nº - 1º andar - sala 108
São Paulo - Capital 20191-100

São Paulo, 27 de novembro de 1995 **PROTÓCOLO**

Ofício nº 4203/95

Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei

Autos nº 15.882.0/9

Comarca: São Paulo

Recorrente: Prefeito do Município de Jundiá

Recorrido : Câmara Municipal de Jundiá

Junte-se aos autos da Lei
3.926/92; dê-se ciência ao
autor do projeto de lei
original; elabore-se, em
nome da Mesa, o projeto de
decreto legislativo devido.

Senhor Presidente,

[Assinatura]
PRESIDENTE
12/12/95

Para os devidos fins transmito cópia do

o. acórdão proferido nos autos acima referidos.

Àproveito a oportunidade para apresentar a
Vossa Excelência, protestos de distinta consideração.

[Assinatura]
WEISS DE ANDRADE
Presidente do Tribunal de Justiça

A Sua Excelência o Senhor Presidente da Câmara
Municipal de Jundiá/S.P.
mafo

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

026

1



ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI n° 15.882-0/9, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ e requerida a CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, sendo interessada a PROCURADORIA GERAL DO ESTADO:

ACORDAM, em Sessão Plenária do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por votação majoritária, julgar procedente a ação contra os votos dos Desembargadores Relator, Cunha Camargo, Nigro Conceição, Oetterer Guedes e Luís de Macedo.

O Prefeito de Jundiaí ajuizou ação de inconstitucionalidade em relação à Lei n° 3.926, de 11 de maio de 1992, de iniciativa da Câmara, impondo ao Executivo a obrigação de levar a Cartório e registrá-los no Registro de Títulos e Documentos, os Editais de licitação, bem como todos os contratos firmados pelo Município, incluindo eventuais alterações e aditamentos - cf. fls. 03, 18.

Não se pode reconhecer o teor de moralidade da lei neste ponto. Mas não está em questão tal matéria. Mas competência do legislador Municipal de editar

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

124

11



regras sobre a regulamentação da Lei. As normas de licitação estão reguladas substancialmente pelo Decreto-lei Federal nº 200, de 27.2.1967, nos arts. 125 e 144. Por outro lado a Lei Federal nº 5.456, de 20 de julho de 1968, dispôs (sic) "Aplicam-se aos Estados e Municípios as normas relativas às licitações previstas no Decreto-lei nº 200/67". A questão é saber se o Poder Legislativo Municipal pode regulamentá-la, no interesse peculiar do Município. Sob o ponto-de-vista formal, só é admissível a regulamentação de caráter geral. As normas emitidas pelo Decreto-lei nº 200 têm teor geral, e a regulamentação complementar é admitida pelo Poder Municipal, desde que não quebre os princípios regedores da licitação, nem retirem o seu caráter competitivo, nem discriminem os interessados, nem falseiem o seu julgamento - Cf. Licitação e Contrato Administrativo, Hely L. Meirelles - pág. 21. O art. 128 exige registros cadastrais para tomada de preços nas repartições administrativas. Não impõe o registro dos contratos e editais no Cartório de Registro de Títulos e Documentos, medida discutível, pois as certidões do Cadastro Municipal merecem fé pública. Finalmente, o Legislativo local está legislando sobre detalhes, fungindo a sua missão de editar regras gerais, no caso complementando a Legislação Federal. Quando se trata editar normas de detalhe deve o Executivo fazê-lo, conforme lição de Waline Droit, Administratif, pág. 37 e G. Vedel - Cf.

CIDA-14

AÇÃO DIRETA DE INCONST. DE LEI nº 15.882-0/9 - SÃO PAULO

BM16254

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

125

3



Droit Administratif, pág. 213. Parece certo o critério adotado pelo jurista francês: o legislativo regula matéria mais ampla; o residual deve ficar afeto à competência do administrador. Quando o legislador impõe obrigações concretas ao administrador, a lei respectiva invade a competência do Executivo, em seu poder regulamentar, de regradar a situação de acordo com sua conveniência. Recentemente, este Plenário julgou inconstitucional o inc. III do art. 1º, da Lei Municipal de Jundiaí nº 4.141, de 23 de maio de 1993, porque impunha ao Prefeito uma série de obrigações, que invadiam a esfera regulamentar do Prefeito. A lei agora em questão, é de certa forma, um complemento da lei anterior, acrescentando outro elenco de obrigações dirigidas ao Prefeito de Jundiaí. Se o Plenário julgou a ação de inconstitucionalidade relatada pelo Ilustre Des. Cuba dos Santos, AI nº 2.897-6/3, em parte procedente, para declarar inconstitucional aquele item, como corolário deve julgar a presente ação procedente em face da lei mencionada. Outrossim, recentemente, Ação de Inconstitucionalidade nº 23.374, promovida pelo Prefeito de Campo Limpo, relatada pelo D. Desembargador Renan Lotufo, tratando de tema semelhante, foi julgada procedente por votação unânime.

Por este motivo, julga-se a ação procedente.

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

126



Participaram do julgamento os Desembargadores YUSSEF CAHALI (Presidente sem voto), LAIR LOUREIRO, ALVES BRAGA (com declaração de voto), SILVA LEME, REBOUÇAS DE CARVALHO, NEY ALMADA, MÁRCIO BONILHA, RENAN LOTUFO, CUNHA BUENO, NÉLSON FONSECA, NÉLSON SCHIESARI, DJALMA LOFRANO, CUBA DOS SANTOS, DIRCEU DE MELLO, JOSÉ OSÓRIO, VISEU JÚNIOR, GENTIL LEITE e ÁLVARO LAZZARINI (com declaração de voto), com votos vencedores e CUNHA CAMARGO, NIGRO CONCEIÇÃO (com declaração de voto), SALLES PENTEADO (com declaração de voto), OETTERER GUEDES e LUÍS DE MACEDO, vencidos.

São Paulo, 7 de junho de 1995.

Yussef Cahali

YUSSEF CAHALI

Presidente


BUENO MAGANO

Relator designado

S. fit
C. 14
CIDA-14

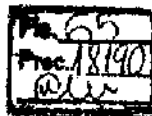
AÇÃO DIRETA DE INCONST. DE LEI n° 15.882-0/9 - SÃO PAULO

BM16254

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

127
1



DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI n° 15.882-0/9

SÃO PAULO

A Lei Municipal 5.494, de 10 de março de 1992, do Município de Jundiaí estabelece que os editais de licitação e suas eventuais alterações sejam registrados no Registro de Títulos e Documentos da Comarca. Dessa forma, altera o projeto, que recebeu o veto do Executivo, a sistemática das licitações.

Rejeitado o veto, entrou em vigor a lei com aquela redação.

A licitação, na sua definição, funciona como prévio e seletivo procedimento dos contratos públicos, sendo contrato administrativo e licitação, na lição de Hely Lopes Meirelles, "temas conexos". Portanto, o contrato é sempre precedido da licitação, embora dela não origine os vínculos contratuais. A licitação é elemento integrante do procedimento.

Rege as licitações o Decreto-lei 2.300, de 21 de novembro de 1986 e a legislação complementar, estabelecendo o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos. Portanto, as normas gerais são instituídas pela lei federal, aplicável à Administração Pública em todos os níveis. Mas o que é a licitação? É o meio legal da Administração Pública selecionar as pro

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

128

2



postas para contratar a mais vantajosa e desejável pelo Poder Público. Não importa sua modalidade: concorrência, tomada de preço, leilão, convite, concurso, tem sempre aquele objetivo finalístico.

A licitação é precedida do aviso que torna público o interesse da Administração e dá conhecimento ao público do edital, através de divulgação pela imprensa, afixação em local de fácil acesso ao público, com os pormenores, podendo ser utilizados outros meios de publicidade que atinjam o grande público, pois o sigilo ou caráter secreto é contrário à natureza da licitação.

A lei federal, portanto, está a dispor sobre as normas gerais que, na lição de HELY LOPES MEIRELLES são "todas aquelas que estabeleçam princípios ou diretrizes aplicáveis indistintamente a todas as licitações e contratos administrativos, em todo o território nacional" (cf. Licitação, 8ª Ed. RT, pág. 32).

O legislador federal objetivou regulamentar o processo licitatório em todo o território Nacional, uniformizando-o em todos os níveis da Administração.

Ora, não é usual levar ao registro de títulos e documentos atos dessa natureza, ainda que seja essa uma forma fictícia de dar publicidade ao ato. Mas o registro, no caso, tem muito mais de conservatório do que de ato publicitário.



Logo, impondo a lei municipal, expressamente, essa exigência aos atos licitatórios e ao contrato administrativo, está a criar causa de nulidade não prevista nas normas gerais, sobre ser providência meramente burocratizante e constituir superfetação. Se o processo licitatório observou o princípio da publicidade previsto na lei federal, não poderia o legislador municipal ampliar as exigências das normas gerais, sem ofender o princípio da iniciativa das leis e da reserva da União.

Poder-se-ia argumentar com uma cautela a mais do legislador local. Mas a lei federal, que fixa as normas gerais da licitação, se satisfaz com suas próprias exigências, não autorizando a lei local a complementá-la, burocratizando e encarecendo o processo licitatório. Não deixou o legislador federal reserva complementar para o Poder Público em outras esferas. A licitação é regida pelo seu estatuto jurídico, imposto à Administração Pública centralizada e descentralizada, em todos os níveis da Administração. A lei quer uniformidade no procedimento em todo o território Nacional, objetivando facilitar e dar tratamento igualitário a todos aqueles que desejem contratar com a Administração Pública.

Discorrendo sobre o tema, anota HELY LOPES MEIRELLES "que o edital da licitação é o instrumento pelo qual a Administração leva ao conhecimento do público sua intenção de realizar uma licitação e fixa as

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

130



4

suas condições, pondo em destaque que o edital é a "lei interna" da licitação, balizando o seu comportamento e o das partes licitantes.

Mais seria necessário para dar ampla publicidade ao ato e para satisfazer a exigência da lei?

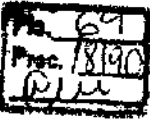
A lei aqui impugnada vai além da lei federal ao ampliar os requisitos da publicidade, determinando a prática de atos que são mera superfetação, burocratizando o procedimento licitatório, impondo despesas ao Erário e acarretando dificuldade não só à Administração como aos interessados.

Meu voto, portanto, acolhe o pedido e julga procedente a ação, já que a lei questionada ofende o princípio da iniciativa das leis, invadindo a esfera de competência da União previsto na Constituição da República.

Alves Braga
ALVES BRAGA

BESSA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI n° 15.882-0/9 - SÃO PAULO



VOTO Nº 8385

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 15.882-0/8 -

SÃO PAULO

REQTE.: PREFEITO MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

REQDA.: CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei de nº 3.926, de 11 de maio de 1992, do Município de Jundiaí.

Obriga o referido diploma a que os editais de licitações abertas no Município sejam registrados no Registro de Títulos e Documentos, até o dia da primeira publicação (artigo 1º); que os contratos firmados pelo Município, em decorrência de licitação e que os dela forem dispensados, seus aditamentos e alterações se submetam ao mesmo registro e averbações (artigos 2º e 3º) e que na publicação dos editais e contratos figurem os dados relativos ao registro (artigo 4º), proibindo pagamentos, antes do registro e averbação que institui, sob

M. Moraes



pena de responsabilidade do servidor que os efetue (artigo 59).

A inicial, embora arguente com dispositivos da Lei Orgânica local; com o artigo 85 do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1988 e com o inciso XXVII do artigo 22 da Constituição da República, pede a declaração de inconstitucionalidade da lei que impugna, por entendê-la violativa do princípio da independência e harmonia dos Poderes do Estado, previsto no artigo 5º da Constituição Estadual.

O pedido de liminar foi indeferido (fls. 23).

A Câmara prestou informações.

A douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação e o Dr. Procurador Geral do Estado requereu sua exclusão do processo, por entender que lhe não cabe a defesa de lei municipal.

Os autos foram distribuídos, inicialmente, ao eminente Desembargador MÁRCIO BONILHA e, posteriormente, a mim, dado o afastamento de S. Exa., que desempenha funções exclusivas na Justiça Eleitoral (fls. 98vº).

É o relatório.

Indefiro, conforme se tem feito em casos semelhantes, o pedido de exclusão do processo, formulado, pelo Dr. Procurador Geral do Estado.

S. Exa. manifestar-se-á, a qualquer tempo, caso venha a considerar cabível a manifestação, dando-se-lhe ciência de todos os atos processuais.



Sustenta a inicial, e nesta linha está, também, o parecer do douto Procurador Geral de Justiça, que a lei impugnada viola o princípio da separação e harmonia dos Poderes do Estado, porque invade atribuição específica do Poder Executivo, qual seja a de expedir decretos e regulamentos, para a fiel execução das leis (Inciso III do artigo 47 da Constituição Estadual).

A lei, de cuja execução se cuidaria aqui, é o Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1988, que dispunha "sobre licitações e contratos da Administração Federal", cujas normas gerais se aplicavam aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios (artigo 85) e que fora recepcionado pela Constituição da República, de 1988, pois esta, no inciso XXVII do artigo 22 diz competir à União legislar sobre:

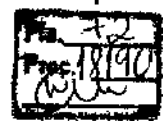
Handwritten signature/initials on the right margin.

"XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle".

A inicial afirma que a lei impugnada enfrenta esta competência privativa da União, inovando no Estatuto das Licitações.

1

4



é o que se lê, em seu item 26, com evidente erro na menção do texto constitucional, "verbis":

"26. Como bem explicou a Douta Consultoria da Câmara Municipal de Jundiá, quando da tramitação da propositura naquela Casa de Leis, a Lei 3.926/92, objeto desta ação, inovou no Estatuto das Licitações, ingerindo em privativa competência da União (artigo 22, XXVII, G.F.)".

Handwritten signature or notes on the right margin.

Na mesma linha é a manifestação do douto Procurador Geral de Justiça, cujo parecer, após lembrar que o artigo 85 do Decreto-Lei nº 2.300, de 1986, determinava a aplicação pelos Municípios das normas gerais que previa (artigo 85) e que, dentre elas não figurava o registro em cartório de títulos e documentos de editais e contratos, conclui (fls. 64):

"Portanto, a imposição veiculada pela lei combatida exige do Executivo o cumprimento de uma norma geral, relativa ao procedimento licitatório, à qual ele não está obrigado pela legislação federal competente.



Tratando-se de procedimento caracteristicamente administrativo e sendo da atribuição precípua do Prefeito a prática dos atos administrativos e de execução, não pode ele ser compelido a adotar, nas licitações, regra geral emanada de lei local, incompetente para editá-la.

Assim, tem-se por inafastável a conclusão de ferimento do princípio da separação e independência dos poderes, consagrado expressamente no artigo 50, "caput", da Constituição do Estado de São Paulo".

M. Moraes

O argumento é, "data venia", contraditório e, por isso, não colhe.

Não é possível que a lei impugnada tenha, com as mesmas disposições, invadido competência legislativa da União e executiva do Prefeito Municipal; que aquelas disposições configurem-se, ao mesmo tempo, como normas gerais sobre licitação e contratos administrativos e normas específicas, características do poder regulamentar: aquelas da competência da União e estas, do Prefeito Municipal.



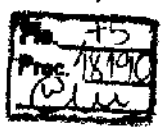
Se a inicial, aliás, pretendesse um decreto de Inconstitucionalidade da lei aqui em causa, por contrariedade ao inciso XXVII do artigo 22 da Constituição da República, impor-se-ia um julgamento de carência da ação, por impossibilidade jurídica do pedido, pois já está assente, na jurisprudência, o entendimento de que inexistente ação direta de Inconstitucionalidade de lei municipal perante a Constituição Federal.

Mas, não é isso o que pretende a inicial, pois embora ela mencione, com um erro datilográfico, o artigo 22, XXVII da Constituição da República, esclarece que:

"Contudo, a Inconstitucionalidade que se requer seja declarada, reside nas razões antes aludidas e explanadas à exaustão, pela violação do artigo 59 da Constituição do Estado de São Paulo, cuja competência de guarda reside nesta Centenária Corte da Justiça Paulista" (fls. 15).

M. Moraes

Permanece, porém, a contradição: afirma-se que se violou atribuição do Poder Executivo, porque a matéria da lei é de competência legislativa, não do Município, mas da União. Acrescenta-se, além disso, que a lei dispõe sobre normas gerais de licitação e contratos ad



ministrativos e, portanto, sobre matéria nitidamente legislativa e que, assim o fazendo, invadiu poder regulamentar do Prefeito Municipal.

O certo, porém, é que a lei aqui em causa não invade competência da União, relativa a normas gerais de licitação e contratos administrativos (inciso XXVII do artigo 22 da Constituição da República).

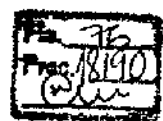
Não é porque o Decreto-Lei nº 2.300, de 1986, não previa o registro de editais de licitação e contratos administrativos no Cartório de Registro de Títulos e Documentos que se há de concluir que não o pudesse determinar a legislação municipal. Se é verdade que aquele diploma determinava a aplicação de suas normas gerais aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, no artigo 85, o parágrafo único deste mesmo artigo explicitava quais as restrições, que impunha a aqueles entes públicos, vedando-lhes, tão somente, ampliar os casos de dispensa de licitação e os limites máximos de valor, fixados para convite, tomada de preços e concorrência.

Aquele diploma não era exaustivo, no disciplinar licitações e contratos administrativos.

Se o fosse, não se teria limitado a editar normas gerais.

Muito mais minuciosa do que ele é a vigente Lei nº 8.666, de 1993, com as alterações que sofreu com a Lei nº 8.883, de 1994.

Handwritten signature or notes on the right margin.



No entanto, seu artigo 118 deixa campo aberto aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades da administração indireta, os quais a ela "deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos".

Como nota o Prof. ALICE GONZALEZ BORGES ("Aplicabilidade de Normas Gerais de Lei Federal aos Estados", RDA, 194/87-106), adaptar não é copiar integralmente, "mas, também, sem nenhuma dúvida, adaptar não é contrariar" (pg. 100).

A exigência do registro, impugnada pelo demandante, não contraria nem o que dispunha o Decreto-Lei nº 2.300, de 1988, menos minucioso, nem o que dispõe a Lei nº 8.888, de 1993, mais minuciosa.

Pelo contrário, ela visa a reforçar o princípio da publicidade, que a Constituição da República institui no artigo 37 e a Estadual no artigo 111; que o Decreto-Lei nº 2.300, de 1988, mencionava no artigo 39 e a Lei nº 8.888, de 1993, também menciona no artigo 39.

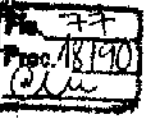
Por esta forma, nem de leve se viola o poder regulamentar do Prefeito Municipal.

Os argumentos do postulante, a este respeito, partem de uma visão da disciplina legislativa federal sobre o tema, como exhaustiva; visão que já se viu não ser correta.

Ao Município, conseqüentemente, cumpriria tão somente minuciar, através de regulamento, a disciplina legal, recebida da União.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 15.882-0/9 - SÃO PAULO

M. Moraes



Guardar-se-ia, aqui, portanto, de um decreto re-
gulamentar de execução, ato que, como ensina HELY LOPES
MEIRELLES ("Direito Administrativo Brasileiro", pg.
139: Ed. RT: 12ª ed., 1988):

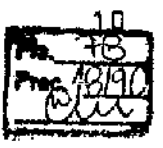
*"visa a explicar a lei e fa-
cilitar a sua execução, aclarando
seus mandamentos e orientando a sua
aplicação".*

O artigo 123 da Lei Orgânica Municipal teria,
em seu parágrafo único, após adotar, no "caput" "as nor-
mas gerais contidas no Decreto-Lei nº 2.300/86", confir-
mando esse entendimento, ao dispor que o Município "aten-
dendo às matérias de seu peculiar interesse, regulamen-
tará a aplicação dos princípios contidos na legislação
mencionada no "caput" deste artigo" (fls. 20).

Mas, o texto de lei local, citado pelo demandan-
te, fala em regulamentar, não através de decreto do Exe-
cutivo, mas sim, "através de lei própria".

O verbo regulamentar está ali, portanto, não no
sentido de baixar regulamento, ato executivo, mas sim,
no de regurar, dar regras, ou regular, disciplinar, mas
sempre através de "lei própria".

E está correta a lei local, pois se cabe à
União legislar sobre "normas gerais de licitação e con-
tratação", deve-se concluir, como explica JOSÉ AFONSO



DA SILVA ("Curso de Direito Constitucional Positivo",
pg. 574; 8ª ed.; 4ª tiragem; Malheiros Ed.: 1994):

"Portanto, aos Estados, Distrito Federal e Municípios compete legislar suplementarmente sobre a matéria no que tange ao interesse peculiar de suas administrações".

Como explica DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO (RDA, 189/44), em se tratando de normas gerais, mencionadas na Constituição da República, é preciso distinguir entre as de partilha federativa de competência e as de condicionamento federativo de competência: aquelas de competência concorrente (artigo 24) e estas, de competência privativa (artigo 22).

As normas gerais, objeto do inciso XXVII do artigo 22 da Constituição da República, mostra ainda o mesmo autor (RDA, vol. cit., pg. 47) são as de licitações:

"enquanto processo administrativo, e não dos procedimentos, pois, deve tratar do geral (finalístico) e não do particular (instrumental).

O procedimento é constituído de normas específicas, de minú



dência operativa, que devem, necessariamente, ser definidas conforme as possibilidades de cada ente político, ao passo que o processo, este sim, comporta normas gerais de aplicação uniforme em toda a Federação.

O processo licitatório se caracteriza pela seqüência de atos de caráter decisório, que a União pretendeu uniformizar, e não pela sucessão de atos secundários, que são procedimentais".

M. Moraes

A lei impugnada não dispõe sobre ato decisório.

Tão só institui medida de caráter procedimental, relativa à publicidade da licitação.

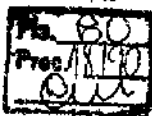
Isto, quanto a esta última.

Quanto aos contratos, o registro é, não só, medida relativa à publicidade, como também de caráter conservatório.

Cuida-se, aqui, de um "plus", acrescido à legislação federal, que não exige a providência, mas que, nem por isso, a viola.

A matéria, quanto a este ponto, de resto, refere-se ao âmbito da ação direta de inconstitucionalidade.

Apreciando-a somente sob o ângulo colocado na postulação, de invasão da competência do Executivo, re-



ferente ao poder regulamentar, a inicial não apresenta argumento algum, destinado à demonstração da tese que a firma.

Toda a argumentação, como já se viu, parte de uma visão errônea do Decreto-Lei nº 2.300, de 1986, como se fosse exaustivo na regulação das licitações e dos contratos administrativos, para quaisquer entes públicos, daí tirando a conclusão contraditória, segundo a qual, invadindo competência legislativa, reservada à União, violou-se o poder regulamentar, executivo, do Prefeito Municipal.

Meu voto, à vista do exposto, indefere o pedido de exclusão, formulado pelo Dr. Procurador Geral do Estado, e julga a ação improcedente.

SALLES PENTEADO

RELATOR

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 15.882.0/9
SÃO PAULO

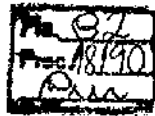
1. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Jundiaí em relação à Lei n. 3.926, de 11 de maio de 1992, de iniciativa da Câmara Municipal, que exige do Poder Executivo que registre em Cartório de Registro de Títulos e Documentos os Editais de Licitação e os Contratos firmados pelo Município, incluindo eventuais alterações e aditamentos.

2. À época da aludida lei municipal as licitações e contratos administrativos eram regidos pelo Decreto-lei Federal n. 2.300, de 21 de novembro de 1986, e legislação subsequente, também conhecido por Estatuto das Licitações. Na atualidade são regidos pela Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

O Decreto-lei n. 2.300, de 1986, não exigia e a Lei n. 8.666, de 1993, não exige o registro cartorário dos editais de licitação, contratos e eventuais alterações e aditamentos firmados por municípios.

O que sempre se exigiu é que a licitação não seja sigilosa, dado o *princípio da publicidade de seus atos* (Decreto-lei n. 2.300, de 1986, art. 3.º, parágrafo 3.º; Lei n. 8.666, de 1993, art. 3.º, parágrafo 3.º), atualmente previsto inclusive a nível constitucional (art. 37, *caput*, da Constituição da República e

87



art. 111 da Constituição Paulista).

A publicidade dos atos da licitação -- já dizia o saudoso Hely Lopes Meirelles¹ -- "é princípio que abrange desde os avisos de sua abertura, até o *conhecimento do edital e seus anexos*, o exame da documentação e das propostas pelos interessados, e o *fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões com ela relacionadas*. É em razão desse *princípio* que se impõe a abertura dos envelopes da documentação e proposta *em público* e a *publicação oficial das decisões dos órgãos julgadores e do respectivo contrato*, ainda que resumidamente".

Na atualização de sua obra², o mesmo é ensinado, como também ficou certo que "A *divulgação do edital* é obrigatória pela imprensa oficial e particular. O que a lei exige é a *notícia* da abertura da licitação, isto é, do *aviso* resumido do edital, e não o seu texto completo, pois este os interessados obterão no local indicado na comunicação. Nada impede, entretanto, que a Administração, em face da importância da licitação, promova a publicação na íntegra e em maior número de vezes que o legalmente exigido"³.

Lúcia Valle Figueiredo⁴ é enfática no sentido de que, de fato, a ampla

¹ LOPES MEIRELLES, Hely. Direito Administrativo Brasileiro, 15.ª ed., 1990, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, p. 243

² LOPES MEIRELLES, Hely. Obra cit., 20.ª ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1995, p. 248

³ LOPES MEIRELLES, Hely. Obra e 20.ª ed. cit., p. 260

⁴ VALLE FIGUEIREDO, Lúcia. Curso de Direito Administrativo, 2.ª ed., 1995, Malheiros Editores, São Paulo, p. 318



pública do edital de licitação deve ser assegurada, por imperativo constitucional e legal, além do que deflui da própria natureza do instituto.

Exigir-se, porém, a pretexto dessa ampla publicidade e de moralidade administrativa que o edital da licitação seja também registrado em Cartório de Registro de Títulos e Documentos, violenta o *princípio da razoabilidade*, como também faz transparecer violentação ao *princípio da finalidade*, a caracterizar típico vício de "desvio de poder", porque, à evidência a medida legislativa objeto desta ação direta de inconstitucionalidade mascara *favorecimento indevido e desnecessário* a Cartório de Registro de Títulos e Documentos da Comarca de Jundiá.

Não é, com efeito, razoável que o Poder Executivo local seja obrigado a tal registro cartorário, quando já tem os seus próprios registros administrativos, o cartorário não exigido no Estatuto das Licitações, nem no revogado e nem no atual, tudo em detrimento do erário público em benefício do Cartório de Registro de Títulos e Documentos da Comarca. Quem sustenta o erário público, aliás, é o contribuinte, que também suportará a exigência legislativa sem necessidade. Bem por isso esse favorecimento é indevido.

87

É também desnecessário, porque, junto ao Poder Executivo local, qualquer interessado, *independentemente do pagamento de taxas*, tem o direito de petição em defesa de seus direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, podendo, até mesmo, obter certidões para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal (artigo 5.o, inciso XXXIV, da Constituição da República), como ainda tem o direito a receber informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei (artigo 5.o, inciso XXXIII, da Constituição da República).



O administrado -- pessoa que tenha interesse nessas informações e/ou certidão do que esteja registrado em Cartório -- , ao contrário do que ocorre junto ao Poder Público, necessariamente suportará as despesas decorrentes, o que é mais um elemento a demonstrar que a lei apontada como inconstitucional objetiva, embora de modo mascarado, beneficiar a serventia às custas do contribuinte, o que tipifica de fato ser uma lei construída com "desvio de poder".

O mesmo ocorre em relação ao registro cartorário do contrato administrativo, incluindo eventuais alterações e aditamentos.

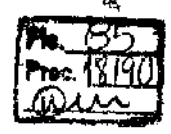
Lembre-se que "O instrumento de contrato administrativo é, em regra, *termo*, em livro próprio da repartição contratante, ou *escritura pública*, nos casos exigidos em lei (os relativos a direitos reais sobre imóveis, p. ex.). O contrato verbal constitui exceção, pelo evidente motivo de que os negócios administrativos dependem de comprovação documental e de registro nos órgãos de controle interno"⁵. Basta só esse registro e não o que a lei municipal está exigindo, o registro cartorário, enquanto que, até mesmo, "O registro no Tribunal de Contas está abolido pela vigente Constituição da República"⁶.

O contrato e os seus aditamentos devem ser publicados, obrigatoriamente, pela Imprensa Oficial, de modo resumido, como condição indispensável de sua eficácia e no prazo previsto no artigo 61, parágrafo único, do vigente Estatuto das Licitações⁷. O Estatuto anterior⁸, no dizer de Hely Lopes

⁵ LOPES MEIRELLES, Hely. Obra e 20.a ed. cits., p. 204

⁶ LOPES MEIRELLES, Hely. Obra e 20.a ed. cits., p. 204, nota 19

⁷ LOPES MEIRELLES, Hely. Obra e 20 ed. cits., p. 205



Meirelles, já permitia que a publicação do contrato não fosse integral, bastando a notícia resumida na imprensa oficial, com indicação das partes, objeto e valor do ajuste.

Tanto em um como em outro Estatuto das Licitações, porém, "Os que desejarem conhecer seu inteiro teor poderão obter certidão ou cópia autêntica na repartição contratante, que é obrigada a fornecê-la a qualquer interessado (Const. Rep., art. 5.o, XXXIV, b, Estatuto, art. 53; Decreto 73.140/73, art. 54, § 3.º), mesmo porque o contrato administrativo é documento público".

O anterior Estatuto, sob cuja vigência foi editada a lei objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, no seu artigo 53, e o atual, no seu artigo 63, deixam certo que qualquer interessado pode conhecer dos termos do contrato e do respectivo processo licitatório, bem como obter cópia autenticada, "mediante o pagamento dos emolumentos devidos", que, ao certo, não podem ser exigidos a teor do artigo 5.o, inciso XXXIV ("independentemente do pagamento de taxas"), da Constituição da República.

Tudo isso está a demonstrar, novamente, que a Lei n. 3.926, de 11 de maio de 1992, do Município de Jundiaí foi editada para favorecer, de modo indevido, o Cartório de Registro de Títulos e Documentos da Comarca de Jundiaí, quando passou a exigir que nele sejam registrados, de modo todo desnecessário, os contratos administrativos, seus aditamentos e eventuais alterações.

Violado, portanto, está o artigo 144 da Constituição Paulista, que obriga a lei municipal a atender os princípios da Constituição Federal e dela própria

* LOPES MEIRELLES, Hely. Obra e 15.a ed. cits., p. 198
º LOPES MEIRELLES, Hely. Obra e 15.a ed. cits., p. 199



Estadual.

A Câmara Municipal de Jundiaí, como se examinou, desatenta aos *princípios da razoabilidade e da finalidade* (artigo 111 da Constituição Paulista) -- próprios da Administração Pública, mas que devem ser observados também pelo legislador infraconstitucional quando edita norma legal administrativa -- , fez promulgar a referida Lei n. 3.926, de 11 de maio de 1992, que havia sido vetada pelo Poder Executivo, e que, como consta da inicial, desgarrando-se de sua função, invadiu âmbito da competência privativa do Poder Executivo, em flagrante ofensa ao artigo 5.º da Constituição Paulista, a que devia obediência, por firmar o *princípio da independência e harmonia dos Poderes do Estado*.

3. Bem por isso acolho o pedido e julgo procedente a ação direta de inconstitucionalidade da Lei n. 3.926, de 11 de maio de 1992, do Município de Jundiaí.

Alvaro Lazzarini

ALVARO LAZZARINI



DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 15.882-0/9

- SÃO PAULO -

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.926, de 11.V.1992, de Jundiaí, que impõe o registro de editais de licitações, até o dia da primeira publicação, no Registro de Títulos e Documentos e, também, de contratos celebrados pelo Município, decorrentes ou não de licitações, seus aditamentos e alterações, devendo na publicação de editais figurar os dados do registro, ficando vedado o pagamento antes da observância destas exigências, sob pena de responsabilidade do servidor que os efetue.

O fundamento da ação é a violação do princípio da independência e harmonia dos Poderes do Estado, consagrada no art. 5º da Constituição do Estado.

A douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação. Ressaltou, inicialmente, o cabimento da ação apenas em relação a disposições constitucionais, não tendo esta qualidade as normas da Lei Orgânica do Município; por outro lado, ainda, incabível a ação em face de dispositivos da Constituição Federal, porquanto na Adm. nº 347, SP, consorte a decisão proferida pelo Colendo Excelso Pretório em 15.V.91, por votação unânime (Rel. Min. Moreira Alves), foi retirada a eficácia da expressão "Federal", contida no art. 74, inciso IX, da Constituição do Estado. Assim, é admissível, nos termos do art. 125, § 2º, da Constituição Federal o cabimento desta ação nos estritos termos do inciso VI do art. 74 da Constituição do Estado.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 15.882.0/9 - SÃO PAULO -

A douta Procuradoria Geral do Estado, chamada a se manifestar, pleiteou a sua exclusão do processo.

2. Acompanho o E. relator, indeferindo, consoante entendimento cediço deste E. Plenário, o pedido de exclusão formulado pela douta Procuradoria Geral da Justiça.

3. Por outro lado, a presente ação é admitida, apenas, em relação a eventual violação, pela Lei Municipal nº 3.926/92, do Município de Jundiá, à Constituição do Estado, nos limites fixados pelo seu art. 74, inciso VI.

4. Entretanto, no caso, data maxima venia, acompanho o E. Relator, julgando improcedente a ação por entender inexistir a pretendida violação ao princípio da independência dos poderes.

A Lei Municipal nº 3.926/92, do Município de Jundiá, em linhas gerais impõe o registro de editais de licitações, até o dia da primeira publicação, no Registro de Títulos e Documentos e, também, de contratos celebrados pelo Município em decorrência de licitações ou delas dispensados, seus aditamentos e alterações, devendo na publicação de editais figurar os dados do registro, ficando vedado o pagamento antes da observância destas exigências, sob pena de responsabilidade do servidor que os efetue.

Sustenta-se, em decorrência, invasão da competência legislativa da União e do Exmo. Sr. Prefeito Municipal.

5. A matéria relativa à competência tributária da União para legislar sobre "normas gerais de licitação e contratação", nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, tem inegável relevância para o deslinde da questão, porquanto, de sua eventual violação, no caso, decorre a invasão, também, da competência privativa do Prefeito Municipal, pugnada na inicial.

Mas, examinada a questão, ainda que incidentalmente, verifica-se que não há violação da competência da União.

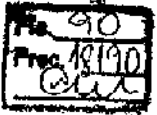
151
F. 81
18190
C. 11

A respeito do poder de editar normas sobre a matéria questionada, ao contrário do que deixa transparecer o "caput" do art. 22 da Constituição Federal, que dispõe expressamente sobre a competência *privativa* da União para legislar sobre licitação, não é esta a posição da doutrina, que procura bem elucidar o texto constitucional.

Embora os autores, de modo geral (Hely Lopes Meirelles, "Licitação e Contrato Administrativo", 2ª ed. RT, pág. 20 e sgs.; Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "Direito Administrativo", 3ª ed. Atlas, pág. 228; Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", 4ª ed. Malheiros, pág. 244; Diogenes Gasparini, "Direito Administrativo", 3ª ed. Saraiva, pág. 321; José Afonso da Silva, "Curso de Direito Constitucional Positivo", 10ª ed. Malheiros, 1994, pág. 476) destaquem a competência da União para legislar sobre os princípios gerais de licitação, como, aliás, dispõe o texto constitucional, admitem, por outro lado, que existe, igualmente, para Estados e Municípios, em face de o tema ser de direito administrativo, um campo próprio e específico para legislar em suas esferas específicas, segundo os seus interesses peculiares.

Aliás o Prof. José Afonso da Silva, com precisão, observa que "A Constituição não situou os Municípios na área de competência concorrente do art. 24, mas lhes outorgou competência para *suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*, o que vale possibilitar-lhes disporem especialmente sobre as matérias ali arroladas e aquelas a respeito das quais se reconheceu à União apenas a normatividade geral" (ob. cit., pág. 478).

Mas, admitida a competência da União para legislar sobre normas gerais, imprescindível, no caso, fixar o conteúdo destas. Embora não haja concordância entre os autores, partindo-se da premissa de que estas normas fixam as regras básicas a serem observadas em todos os casos, Diogenes Gasparini indica: "a) a obrigatoriedade de licitar; b) a obrigatoriedade de buscar a melhor proposta; c) a proibição de instituir no ato de abertura da licitação cláusula que



frustre o caráter competitivo do certame; d) a obrigatoriedade, sob certas condições, de preferir bens e serviços produzidos no Brasil". E, a seguir, conclui: "Assim, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios e suas respectivas entidades governamentais só estão obrigados a observar essas normas. Não estão, portanto, submetidos aos termos do Decreto-Lei federal nº 2.300/86. Cada *uma dessas entidades*, observadas essas normas, *pode e deve editar sua legislação própria sobre essa matéria* ("Direito Administrativo", ob. e loc. cit - grifo do subscritor deste).

Não há, data maxima venia, na exigência de registro de editais de licitações e de contratos celebrados pelo Município, seus aditamentos e alterações, qualquer violação à competência legislativa da União, porquanto estas disposições não podem ser havidas como "*normas gerais de licitação e contratação*" referidas no texto constitucional.

Não é o fato, convém frisar, de impor o registro de todos esses atos, no âmbito do Município, que permite afirmar que a lei municipal fixa normas gerais sobre a matéria. Na realidade, como anteriormente ressaltado, é o conteúdo de suas disposições, que permitirá ou não assim enquadrá-la. E, no caso, a matéria tratada na Lei nº 3.926/92, de Jundiaí, não contém normas gerais sobre licitação e contratação, por não interferir, repita-se, no próprio conteúdo desses atos.

A justificativa apresentada, como bem acentua o autor do projeto, visou a dar efetiva publicidade às licitações e aos contratos administrativos.

Na verdade, esta publicidade é essencial nos dias atuais, em que se questiona a transparência dos atos da administração de um modo geral e só é efetivamente alcançada pelo registro imposto, tendo em vista que esta é uma de suas finalidades precípua, não permitindo que ninguém possa, a partir de sua realização, alegar ignorância acerca do que nele consta. Ademais, ainda com esta

PODER JUDICIÁRIO
SÃO PAULO

158



mesma finalidade, possibilita a qualquer pessoa, interessada ou não, o acesso aos atos praticados pela administração.

Com estas considerações, acompanhando, no mais, o voto do E. Relator, julgo improcedente a ação, por não reconhecer qualquer violação ao princípio da independência dos poderes.

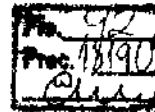
Elaine
NIGRO CONCEIÇÃO.



Câmara Municipal de Jundiaí

São Paulo

GABINETE DO PRESIDENTE



Of. PR 12.95.36
Proc. 18.190

Em 12 de dezembro de 1995


Exmo. Sr.

Vereador JORGE NASSIF HADDAD

NESTA

A V.Exa. encaminho, por cópia anexa, para conhecimento, o Acórdão proferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 15.882-0/9, referente à Lei nº 3.926, de 11 de maio de 1992 (originada no Projeto de Lei nº 5.494/91, de sua autoria), que determina registro público dos editais de licitação.

Sem mais, apresento-lhe cordiais saudações.


ANTONIO CARLOS FERREIRA NETO
"DOCA"
Presidente

*

vsp



DECRETO LEGISLATIVO Nº 608, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1996

Suspende, por inconstitucional, a execução da Lei 3.926/92, que determina registro público dos editais de licitação.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, Estado de São Paulo, conforme o Plenário aprovou em 27 de fevereiro de 1996, promulga o seguinte Decreto Legislativo:

Art. 1º É suspensa, por inconstitucional, a execução da Lei nº 3.926, de 11 de maio de 1992, em vista de Acórdão de 07 de junho de 1995 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 15.882-0/9.

Art. 2º Este decreto legislativo entrará em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, em vinte e oito de fevereiro de mil novecentos e noventa e seis (28.02.1996).


ANTÔNIO CARLOS PEREIRA NETO
"DOCA"
Presidente

Registrado e publicado na Secretaria da Câmara Municipal de Jundiaí, em vinte e oito de fevereiro de mil novecentos e noventa e seis (28.02.1996).


WILMA CAMILO MANFREDI
Diretora Legislativa

Projeto de lei n.º 5.494

Autuado em 11 / 07 / 91

Diretor *Almanfedi*

Comissões *CJR*

Quorum *M.S.*

Data	Histórico
11.07.91	<i>Protocolado</i>
11.07.91	<i>C.S. parecer 1207</i>
06.08.91	<i>CJR parecer 5370</i>
13.08.91	<i>Apto.</i>
10.03.92	<i>Aprovada</i>
11.03.92	<i>Of. PM.03.92.17</i>
06.04.92	<i>Veto Total.</i>
03.04.92	<i>C.S. parecer 1559</i>
14.04.92	<i>CJR parecer 5869</i>
05.05.92	<i>Rejeitado o Veto</i>
05.05.92	<i>Of. PM.05.92.09.</i>
11.05.92	<i>Lei 3926 promulgada pl base</i>
11.05.92	<i>Of. PM.05.92.15.</i>
15.05.92	<i>Publicada</i>
15.05.92	<i>Arquivamento @m</i>
24.07.92	<i>Of. 884/92 do Trib. Just. do Estado.</i>
28.07.92	<i>Of. CAV.07.92.02.</i>
10.08.92	<i>Revisão de autor.</i>
10.08.92	<i>C.S.</i>
12.12.95	<i>procedo melido do TJ.</i>
12.12.95	<i>Of. PR.12.95.36.</i>
28.02.96	<i>Decreto Leg. - 608</i>
08.03.96	<i>Arquivamento @m</i>

*Juntadas fls. 04/04 em 11.07.91 @m. fls. 05/06 em 19.07.91 @m
 fls. 07/17 em 08.04.92 fls. 18/27 em 15.05.92 @m
 fls. 28/51 em 28.07.92 @m fls. 52/59 em 20.08.92 @m.
 fls. 60/92 em 12.12.95 @m fls. 93 em 08.03.96 @m*

Observações