



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 591

PROJETO DE LEI Nº 12.530

PROCESSO Nº 80.505

De autoria do Vereador **ANTONIO CARLOS ALBINO**, o presente projeto de lei exige contratação de seguro-garantia de execução de contrato com a Administração Pública.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 12/15.

PARECER.

O projeto é ilegal, por afronta à lei de licitações e contratos administrativos (Lei Federal nº 8666/93 e suas alterações) e inconstitucional por usurpação de competência privativa da União (art. 22, XXVII, da CF) na edição de normas gerais em matéria de licitações..

DA ILEGALIDADE.

A Carta de Jundiaí - art. 46, IV e V, c/c o art. 72, XII - confere ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, legislar sobre temáticas envolvendo organização administrativa, matéria orçamentária, pessoal da administração e criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública Municipal.

Com o presente projeto de lei busca-se exigir contratação de seguro-garantia de execução de contrato com a Administração Pública, e nesse sentido está o Legislativo se imiscuindo, de forma explícita, na condução dos trabalhos do Executivo, na medida em que impõe atribuição a todos os órgãos do Executivo, consoante se infere da leitura do parágrafo único do art.



2º, além de inovar impondo exigências à Administração em licitação que a legislação federal – Lei 8.666/93 e suas alterações – não disciplina.

Assim, o projeto incorpora óbices juridicamente insanáveis, posto que, além de invadir área de atuação própria e exclusiva do Executivo (no caso de tratar da gerência de órgãos públicos), e por fazer exigências à Administração que a Lei Federal nº 8666/93, não contempla.

DA INCONSTITUCIONALIDADE

Lesão ao art. 1º e 18 da CF e art. 144 da CE. Lesão ao pacto federativo.

A inconstitucionalidade decorre da ingerência da Câmara em âmbito de atuação de outro ente federativo – a União. A lesão ao pacto federativo, outrossim, afeta cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF).

O projeto de lei, em síntese, estipula uma nova e compulsória modalidade de licitação que somente poderia emanar do ente federativo competente, qual seja, a União, por expressa divisão de competência constitucional. Noutro falar, as normas gerais sobre licitações compete privativamente à União, por força do art. 22, inciso XXVII, da CF:

Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

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

E. STF:

Em casos análogos, assim se manifestou o



Ação Direta de Inconstitucionalidade 2212147-50.2017.8.26.0000, relativa à Lei 8.790, de 5 de junho de 2017, do Município de Jundiaí (que veda a participação em licitações e contratações públicas de empresas cujos sócios ou administradores tenham sofrido condenação por improbidade administrativa, crimes contra a administração pública ou outros ilícitos que impliquem em malversação de recursos públicos) – Hipótese de usurpação de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais acerca de licitação e contratos administrativos – Ofensa aos arts. 144 da Constituição Estadual e 22, XXVII, da Constituição Federal – Precedentes deste C. Órgão Especial – Ação Procedente.

“Ação direta de inconstitucionalidade: Lei distrital 3.705, de 21-11-2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão de obra: inconstitucionalidade declarada. **Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação** (CF, art. 22, XXVII) e para dispor sobre direito do trabalho e inspeção do trabalho (CF, art. 21, XXIV, e art. 22, I).” ([ADI 3.670](#), Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2-4-2007, Plenário, *DJ* de 18-5-2007.)

“Impugnação da Lei 11.871/2002, do Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu, no âmbito da administração pública sul-rio-grandense, a preferencial utilização de *softwares* livres ou sem restrições proprietárias. Plausibilidade jurídica da tese do autor que aponta **invasão da competência legiferante reservada à União para produzir normas gerais em tema de licitação, bem como usurpação competencial violadora do pétreo princípio constitucional da separação dos poderes.**” ([ADI 3.059-MC](#), Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 15-4-2004, Plenário, *DJ* de 20-8-2004.)

O E. STF, em diversos julgados aponta para relevância da competitividade do certame:

A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à administração a possibilidade de



realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela administração. (...) Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da administração. A conversão automática de permissões municipais em permissões intermunicipais afronta a igualdade – art. 5º –, bem assim o preceito veiculado pelo art. 175 da Constituição do Brasil. (...) Afronta ao princípio da isonomia, igualdade entre todos quantos pretendam acesso às contratações da administração. A lei pode, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a uma tratamento diverso do que atribui a outra. Para que possa fazê-lo, contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio. A Constituição do Brasil exclui quaisquer exigências de qualificação técnica e econômica que não sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A discriminação, no julgamento da concorrência, que exceda essa limitação é inadmissível.” ([ADI 2.716](#), Rel. Min. **Eros Grau**, julgamento em 29-11-2007, Plenário, *DJE* de 7-3-2008.) **No mesmo sentido: RE 607.126-AgR**, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, julgamento em 2-12-2010, Primeira Turma, *DJE* de 1º-2-2011.

Por fim, a inovação pretendida pelo projeto de lei afasta a possibilidade de alegação de exercício da competência suplementar do Município (art. 30, I, da CF), na medida em que inova na ordem jurídica derogando/afrontando dispositivos da lei federal. Há, portanto, em nosso visor, franca lesão ao pacto federativo e evidente afronta aos artigos 1º, 18, 22, inciso XXVII, 37, inciso XXI, 60, § 4º, da CF e art. 144, da CE.

O projeto é, portanto, inconstitucional.



Conclusão.

O projeto de lei é inconstitucional e ilegal. No mérito, dirá o Soberano Plenário.

Comissões a serem ouvidas.

Nos termos do inc. I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos tão somente a oitiva da Comissão de Justiça e Redação.

Quórum.

Maioria simples da Câmara (art. 44, "caput" , L.O.M.).

É o parecer.

Jundiaí, 14 de maio de 2018.

Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico

Fábio Nadal Pedro
Procurador-Geral

Tailana R. M. Turchete
Estagiária de Direito

Júlia Arruda
Estagiária de Direito



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2018.0000132309

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2212147-50.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), RICARDO ANAFE, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, ADEMIR BENEDITO, ELCIO TRUJILLO, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO E SÉRGIO RUI.

São Paulo, 28 de fevereiro de 2018.

Salles Rossi
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº: 38.132
 Órgão Especial
 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº: 2212147-50.2017.8.26.0000
 Autor: Prefeito do Município de Jundiaí
 Réu: Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí

VOTO DO RELATOR

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

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Exmo. Prefeito Municipal de Jundiaí, em face da Lei nº 8.790, de 05 de julho de 2017, do mesmo Município, que *"veda a participação em licitações e contratações de empresas cujos sócios tenham ou proprietários tenham condenação por improbidade administrativa, crimes contra a Administração Pública ou outros ilícitos que impliquem malversação de recursos públicos"*.

Aponta incompatibilidade com os artigos 117, *caput* e 144, ambos da Constituição Estadual, bem como invasão da competência legislativa privativa da União para estabelecer regras



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

gerais sobre licitação e contratação pública, prevista nos artigos 22, XXVII e 37, XXI, ambos da Constituição Federal.

Pugnou pela concessão de liminar para suspensão da eficácia do ato normativo impugnado e, ao final, o decreto de procedência, com a declaração de inconstitucionalidade da mesma Lei Municipal.

O processamento da presente ação foi admitido pelo despacho de fls. 123, que também deferiu a liminar postulada. Antes, vieram as informações prestadas pelo Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí (fls. 98/100).

O d. Procurador-Geral do Estado, pelas razões lançadas às fls. 128/129, deixou de oferecer manifestação sobre a pretensão contida no âmbito da presente ação.

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça (fls. 135/144), pelo decreto de procedência.

É o relatório.

A ação é procedente.

A Lei nº 8.790, de 05 de junho de 2017, do Município de Jundiaí, que *“veda a participação em licitações e contratações de empresas cujos sócios ou proprietários tenham condenação por improbidade administrativa, crimes contra a Administração Pública ou outros ilícitos que impliquem malversação de recursos públicos”*, apresenta a seguinte redação:

“Art. 1º. É vedada a participação em licitações e a celebração de contratos administrativos com empresas cujos sócios ou proprietários tenham condenação, transitada em julgado, por:



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

I – Improbidade administrativa;

II – Crimes contra a Administração Pública; ou

III – Outros ilícitos que impliquem malversação de recursos públicos.

§ 1º. *Para os efeitos desta lei, considera-se contrato administrativo aquele pertinente à realização de obras, aquisição de serviços, compras, alienações e locações, celebrado com ou sem procedimento licitatório, nos termos da legislação aplicável.*

§ 2º. *A vedação prevista no 'caput' deste artigo cessará após o período de 5 (cinco) anos do cumprimento da sanção civil e/ou penal.*

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. (...)”.

O ato normativo impugnado ora transcrito afigura-se incompatível com o artigo 144 da Constituição Estadual, afrontando de maneira expressa o princípio federativo. Vale dizer, a atividade legislativa relativa à licitação é exclusiva da União, a teor do artigo 22, XXVIII, da Carta Magna.

Neste passo, convém considerar-se o critério da preponderância do interesse.

Acerca do tema, ensina o Ministro ALEXANDRE DE MORAES, na obra DIREITO CONSTITUCIONAL, Décima Oitava Edição, Editora Atlas, às págs. 269/270, que:

“O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, que assim se manifesta:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ENTE FEDERATIVO /INTERESSE

União	Geral
Estados-membros	Regional
Municípios	Local
Distrito Federal	Regional + Local

Assim, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local".

É seguro, pois, afirmar que as normas gerais sobre licitação/contratos administrativos, estão previstas na Lei Federal 8.666/93, de sorte que a legislação municipal em comento, ao acrescentar requisito geral de participação em licitações e celebração de contratos administrativos, viola o artigo 22, XXVII da Constituição Federal, em nítida invasão de competência privativa da União, conforme antes observado.

Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente deste C. Órgão Especial que aqui, possui inteiro enquadramento, conforme segue:

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigo 1º da Lei 481, de 05 de dezembro de 2006 do Município de Borá – Lei que busca a convalidação de atos administrativos preteritamente editados, emanados do Chefe do Poder Executivo local – Permissão de Uso de Bens Públicos – Necessidade de realização do procedimento licitatório – Observância dos princípios da isonomia, licitação e impessoalidade – Licitação como regra geral,



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

sendo as causas de dispensa e inexigibilidade exceções à regra – Competência da União para legislar sobre regras gerais de licitação – Inadmissibilidade de reconhecer a inconstitucionalidade por arrastamento dos decretos provenientes do Chefe do Poder Executivo Local – Ato tipicamente administrativo – Questão referente a controle de legalidade – Arguição Incidental de Constitucionalidade Procedente" (Arguição de Inconstitucionalidade nº 0020311-56.2016.8.26.0000, Rel. FRANCIS CASCONI, j. 28.09.2016, v.u.).

'De fato, o art. 1º da Lei 481, de 05 de dezembro de 2006 é inconstitucional, em razão da evidente violação aos princípios constitucionais estabelecidos, como o da impessoalidade e licitação ao contrariar os artigos 111, 117 e 144 da Constituição Paulista, além de macular o pacto federativo por não competir ao Município legislar sobre normas referentes a dispensa e inexigibilidade de licitação'.

Nesse particular, conforme bem observa a d. Procuradoria Geral de Justiça, em seu judicioso parecer, “ao prever novos requisitos para habilitação dos interessados em participar de licitações públicas, o legislador municipal violou o princípio federativo, criando regra que se encontra no âmbito da competência da União para dispor sobre normas gerais a respeito de licitação, competência esta já exercida pelo legislador federal (art. 22, XXVII, da CF; Lei nº 8.666/93) (...)” (fls. 141).

Diante de tal quadro, força convir que a Lei nº 8.790, de 05 de junho de 2015, do Município de Jundiaí, ao acrescentar requisito geral de participação em licitações e contratos administrativos, invade a competência privativa da União, afrontando o já citado artigo 22, XXVII da Carta Magna, o que torna imperioso o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

decreto de procedência.

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo procedente a presente ação, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.790, de 05 de junho de 2017, do Município de Jundiaí.

SALLES ROSSI

Relator