

Informativo ao Plenário – Resolução Câmara Municipal

Senhores Conselheiros

Como é do conhecimento dos ilustres pares, a Câmara Municipal de São Paulo, no último dia 25 de novembro, editou a Resolução nº 6 que dispõe sobre *“a observância do prazo para a decisão de mérito na suspensão cautelar do processo licitatório estabelecido no art. 171 da nova lei federal de licitações, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, na Câmara Municipal de São Paulo e no Tribunal de Contas do Município de São Paulo.”*

A novel Resolução, que trata de um dos artigos mais polêmicos da Nova Lei de Licitações, cuja vigência ainda não foi declarada no Município de São Paulo, merece a detida atenção, sob vários enfoques.

Este Tribunal de Contas respeita a busca do legislativo paulistano para dar maior celeridade nos processos licitatórios na cidade, entretanto, os caminhos percorridos pela Câmara na defesa da Supremacia do Interesse público vem ao

encontro daquilo que já está sendo praticado por esta Corte de Contas.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo promoveu grandes avanços estruturais e procedimentais nos últimos anos para ser um órgão eficaz para a sociedade paulistana, para atuar de forma proativa na formulação de bons desenhos licitatórios e para colaborar com todos os Poderes do Município, segunda a independência e harmonia que há de existir para se atingir as finalidades públicas do Município de São Paulo, sempre preservando as competências atribuídas às Cortes de Contas pela Constituição Federal.

De início, cabe enfatizar o instrumento legislativo utilizado pela CMSP para disciplinar a matéria: **uma resolução.**

A Constituição Federal ao dispor sobre o Processo Legislativo estabeleceu que as resoluções são espécie de atos normativos, que assim como os decretos legislativos, destinam-se a regular matéria de interesse interno do Poder Legislativo, não havendo intervenção do Chefe do Executivo em nenhuma das etapas do processo de sua criação, diversamente do que ocorre com as demais espécies normativas. Dessa forma, o Chefe do Executivo não tem prerrogativa de iniciativa nas matérias

que podem ser objeto de resolução, não havendo também sujeição à sanção ou veto do executivo.

O Glossário de Termos Legislativos do Congresso Nacional, obra oficial editada pelo Poder Legislativo Federal, que representa minudente investigação da terminologia praticada pelos principais agentes do processo legislativo, delineando os conceitos mais relevantes dessa matéria, assim define o termo Resolução:

“Ato normativo que regula matérias da competência privativa da Casa Legislativa, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo”.¹

Em relação ao processo legislativo municipal, Hely Lopes Meireles, ao tratar sobre a composição e atribuição das Câmaras Municipais, em sua célebre obra *Direito Municipal Brasileiro*, conceitua a natureza jurídica das resoluções editadas por tais órgãos:

Resolução é deliberação do plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e de interesse interno da Câmara,

¹ Glossário de termos legislativos. -- 2. ed. -- Brasília : Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/581601> – acessado em 29.11.2022.

promulgada por seu presidente. Não é lei, nem simples ato administrativo: é deliberação político-administrativa. Obedece ao processo legislativo da elaboração das leis mas não se sujeita a sanção e veto do Executivo. Presta-se à aprovação do regimento interno da Câmara; criação, transformação e extinção dos seus cargos e funções e fixação da respectiva remuneração; concessão de licença a vereador; organização dos serviços da Mesa; e regência de outras atividades internas da Câmara.²

Nesse aspecto, Castro Aguiar ressalta que o *"O decreto legislativo e a resolução estão, hierarquicamente, no mesmo nível e têm a mesma força jurídica. (...) Aliás, em âmbito municipal muito pouco se utiliza o decreto legislativo, sendo indiscriminadamente usada a resolução para os casos em que, nos assuntos da competência da Câmara, não haja necessidade da manifestação do prefeito".*³

O Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo caminha no mesmo sentido ao definir o que é um projeto de resolução, estabelecendo, no caput do art. 237, que

² Meireles, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro/ Hely Lopes Meirelles. -19. ed. / atualizada por Giovanni da Silva Corralo. - São Paulo : Malheiros,. 2021. 688 p

³ AGUIAR, Joaquim Castro. O Servidor Municipal. Rio de Janeiro, 1970.

*“Projeto de resolução é a proposição destinada a **regular matéria político-administrativa da Câmara.**”*

Ressalte-se, outrossim, que não por acaso a espécie legislativa que veicula o Regimento Interno da Câmara é uma resolução, no caso a Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991, atualizado por diversas outras resoluções (a mais recente é a Resolução nº 5, de 20 de setembro de 2022).

As matérias que podem ser objeto de projeto de resolução estão expressamente previstas no parágrafo único do já citado artigo 237 do Regimento Interno da Câmara, que em sintonia com a Constituição Federal, assim dispõe:

Art. 237 (...)

Parágrafo único - Constitui matéria de projeto de resolução:

I - assuntos de economia interna da Câmara;

II - perda de mandato de Vereador;

III - destituição da Mesa ou de qualquer de seus membros;

IV - fixação de remuneração dos Vereadores;

V - Regimento Interno;

VI - normas a que se refere o artigo 13, inciso I, alínea "b", itens 1 e 4⁴.

É flagrante, portanto, a absoluta inadequação do instrumento utilizado na pretensão disciplinar o prazo e consequências de eventual descumprimento para esta Corte de Contas decidir sobre o mérito de procedimentos licitatórios suspensos cautelarmente.

Com efeito, a resolução *sub examine* é destituída de qualquer eficácia, não se prestando a deliberar sobre as competências e autonomia do TCMSP, definidos pelos arts. 71, 73 e 75 da Constituição Federal.

Importa frisar que a autonomia dos Tribunais de Contas é tema sedimentado na jurisprudência pátria,

⁴ Art. 13 - À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei e neste Regimento ou deles implicitamente resultantes, a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara, especialmente:

I - No setor legislativo:

b) propor privativamente à Câmara:

- 1) projetos que disponham sobre criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração;
- 2) projetos de lei que disponham sobre abertura de créditos suplementares ou especiais, através de anulação parcial ou total de dotação da Câmara;
- 3) projeto de decreto legislativo sobre a remuneração do Prefeito e VicePrefeito;
- 4) projeto de resolução que disponha sobre a remuneração dos Vereadores.

não comportando mais discussão. A pretensão do legislativo paulistano de tratar o TCMSP como uma unidade a ela subordinada revela seu anacronismo, não encontrando qualquer respaldo no ordenamento jurídico.

Ultrapassada a questão relativa à **absoluta** inadequação do instrumento da Resolução para disciplinar a matéria, **e sem ainda adentrar a manifesta inconstitucionalidade do art. 171 da Lei 14.133/21**, o exame do teor do normativo indica que a CMSP, na pretensão de disciplinar a matéria, invade competência de norma geral ao inovar – **mediante resolução, reprise-se** -, estabelecendo consequências distintas àquelas fixadas pelo referido art. 171, na hipótese de descumprimento do prazo de 25 dias úteis para deliberação de mérito em processo licitatório suspenso por medida cautelar.

Com efeito, é possível afirmar a existência de consenso no sistema de controle externo a respeito da natureza *imprópria* do prazo estabelecido pelo art. 171, uma vez que a este prazo a lei 14.133/21 não estabeleceu nenhuma consequência.

A iniciativa do legislativo paulistano ao atribuir, ao arrepio do próprio art. 171, consequências para o descumprimento do referido prazo no art. 2º da Resolução, a saber, *“expirado o prazo, a suspensão cautelar do processo licitatório*

fica cancelada, exceto se prorrogado o prazo para proferir a decisão de mérito, de maneira justificada.”, denota a invasão de competência legislativa reservada à União para legislar sobre normas gerais sobre licitação (artigo 22, inciso XVIII).

Além disso, a imposição de prazo para a manifestação dos Tribunais de Contas, na hipótese prevista no art. 171 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos é matéria que tem recebido inúmeros questionamentos de constitucionalidade, diante da disciplina normativa prevista nos artigos 73, 75 e 96, II da CF.

Com efeito, a questão já foi levada ao Plenário do TCU, por meio de proposição de um de seus Ministros, que deliberou, no Acórdão nº 2463/2021 (TC 019.315/2021-0), no sentido de “*representar junto à Procuradoria-Geral da República com vistas ao ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal*”. Transcreve-se a seguir os principais trechos do voto condutor:

Com relação ao primeiro dispositivo legal questionado, § 1º do art. 171 da Lei 14.133/2021, constata-se três ordens de inconstitucionalidade: **formal subjetiva, formal orgânica e material.**

A inconstitucionalidade formal subjetiva decorre da fixação, pela Nova Lei de Licitações, de prazo para o exercício do controle externo, com a conseguinte usurpação da competência privativa dos tribunais de contas para

propositura de lei que discipline a sua forma de atuação, funcionamento e organização interna.

(...)

Vê-se, portanto, que a expressão “no prazo de 25 (vinte e cinco) dias úteis, contado da data do recebimento das informações a que se refere o § 2º deste artigo, prorrogável por igual período uma única vez” contida no § 1º do art. 171 da Lei 14.133/2021 viola a iniciativa privativa do TCU para propositura de lei visando à alteração da sua organização e funcionamento, prevista no art. 73 c/c art. 96, inciso I, alínea “a”, e inciso II, alínea “d”, da Constituição Federal.

(...)

Além da inconstitucionalidade formal subjetiva, o mencionado preceito legal incorre em **inconstitucionalidade formal orgânica e inconstitucionalidade material.**

Por fim, o mencionado dispositivo legal, ao fixar um prazo exíguo para o exercício do controle externo, incorre em inconstitucionalidade material, por obstar o pleno exercício de competências expressas do TCU previstas no art. 71 da Constituição Federal, notadamente a competência para fiscalizar, bem como o próprio poder geral de cautela, fundado na teoria dos poderes implícitos.

(...)

Constata-se assim que o instrumento utilizado pelo legislativo paulistano está eivado de inconstitucionalidade, quer seja sob o aspecto formal, quer seja sob o aspecto material, por invadir a competência reservada à União em matéria de norma geral licitatória, bem como pela própria

inconstitucionalidade formal, orgânica e material do artigo 171 da Lei 14.133/21, que se pretende disciplinar.

Conclui-se, portanto, que a pretensão do legislativo paulistano de disciplinar a atuação desta Corte de Contas não encontra respaldo no ordenamento jurídico pátrio.