

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI N.º 70-78

São Paulo, 14 de julho de 1978

A — n.º 109/78

Senhor Presidente

Tenho a honra de levar ao conhecimento de Vossa Excelência, para os fins de direito, que, usando da competência que me confere o artigo 26, combinado com o artigo 34, inciso III, da Constituição do Estado (Emenda n.º 2), resolvo vetar, totalmente, o Projeto de lei n.º 70, de 1978, decretado por essa nobre Assembléia, conforme Autógrafo n.º 14.340, que me foi remetido, por considerá-lo inconstitucional e contrário ao interesse público.

De iniciativa dessa egrégia Casa Legislativa, a propositura estabelece normas para contratação de empreiteiras e subempreiteiras de obras e serviços públicos do Estado e dá outras providências.

No intuito de amparar e proteger direitos dos trabalhadores da construção civil, ao mesmo tempo em que cria mecanismos de controle e fiscalização da atuação de empreiteiras e subempreiteiras, a medida estende aos órgãos da Administração Centralizada e Descentralizada obrigações decorrentes de normas eivadas de inconstitucionalidade.

Sem embargo da impropriedade técnica no uso das expressões «Direta» e «Indireta» para distinguir a Administração Centralizada da Descentralizada e do fato de somente as empresas empreiteiras terem merecido a atenção do legislador, quando múltiplas são as categorias que contratam com o Estado e diversos os regimes de execução de obras e serviços públicos, verifica-se que a propositura, tendo em vista a amplitude de seus termos, abrange, igualmente, as sociedades anônimas de que o Poder Público participa como acionista, as sociedades de economia mista e as fundações.

Conforme já tive oportunidade de acentuar em vetos opostos a proposições em que, com fundamento em considerações que abordavam a questão de controle da legalidade e da legitimidade dos atos das fundações e das sociedades constituídas pelo Estado, objetivavam sujeitar os referidos órgãos à estrita observância da Lei n.º 89, de 27 de dezembro de 1972 (Projetos de lei n.ºs 29/73 e 491/75), é manifesta a incompatibilidade das normas que regem a licitação — como forma peculiar, e logicamente mais rígida, do controle preventivo e da legalidade da Administração Centralizada — com as características que distinguem instituições e empresas de natureza privada, embora estas tenham por finalidade serviços públicos ou de utilidade pública.

De fato, a Lei federal n.º 6223, de 14 de julho de 1975, nos artigos 7.º, este com a redação que lhe deu a Lei federal n.º 6525, de 11 de abril de 1978, 8.º, 9.º e 10.º, trata especificamente da questão do controle externo das entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertença, exclusiva ou majoritariamente, não só à União, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, como a qualquer entidade da respectiva administração descentralizada, deixando-a submetida à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo.

Assim, se à União parecem suficientes as regras contidas no aludido diploma legal, as quais possibilitam a perfeita fiscalização financeira e orçamentária das entidades em questão, ao Estado-membro é vedada a imposição de outras condições em virtude da peculiar competência que deflui dos artigos 13 inciso IV, 45 e 70 da Constituição da República (Emenda n.º 1).

Aliás, esse entendimento vem mesmo consagrado no referido artigo 7.º da Lei federal n.º 6223, de 14 de julho de 1975, com a redação dada pela Lei federal n.º 6525, de 11 de abril de 1978 quando preceitua, em seu § 2.º, que «é vedada a imposição de normas não previstas na legislação geral ou específica».

Na esfera federal, o Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu título XII, ao estabelecer normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações, circunscreve-se ao âmbito da Administração Direta e das Autarquias. Fiel aos princípios do mencionado diploma legal e usando da faculdade prevista no artigo 4.º da Lei federal n.º 5.456, de 20 de junho de 1968, que permite aos Estados legislarem supletivamente sobre a matéria «tendo em vista as peculiaridades regionais e locais, nos termos do § 2.º do artigo 8.º da Constituição» (atual parágrafo único do artigo 8.º por força da Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969), a legislação estadual passou a reger as licitações e contratos administrativos, mas, tão-somente no que dizem respeito à Administração Centralizada e Autárquica (Lei n.º 89, de 27 de dezembro de 1972), pois, de outro modo, estaria comprometendo a própria finalidade da descentralização, que é de proporcionar meios flexíveis e eficazes de administrar os órgãos que a compõem.

Os dois primeiros artigos do projeto são, portanto, além de desnecessários — uma vez que a legislação vigente já estabeleceu os meios de proceder ao controle e à fiscalização do cumprimento das obrigações sociais, trabalhistas e sindicais das pessoas de que cuida para com seus empregados — de difícil, senão impossível aplicação prática, com o inconveniente de aumentar a burocratização dos serviços dos órgãos da Administração.

Assim é que o «caput» do artigo 25 da Lei n.º 89, de 27 de dezembro de 1972, repete «ipsis verbis» o artigo 131 do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, exigindo dos interessados, na habilitação às licitações, documentação relativa à personalidade jurídica, à capacidade técnica e à idoneidade financeira. O Decreto federal n.º 73.140, de 8 de novembro de 1973, que regulamenta as licitações e os contratos relativos a obras e serviços de engenharia, dando outras providências em seu artigo 16 para comprovação da regularidade da situação dos interessados quanto à parte básica do Registro Cadastral dos Licitantes, a eles impõem que, junta ao pedido de inscrição, apresentem uma série de documentos ainda mais completos do que a constante do artigo 2.º da propositura, não desprezando a parte referente às mesmas obrigações relacionadas com os próprios empregadores e profissionais liberais, como, igualmente, com o Fisco, além de facultar, no parágrafo único, possam ainda ser exigidos, em qualquer época ou oportunidade, documentos ou informações complementares.

O disposto no artigo 1.º e parágrafo único do projeto em exame é, igualmente abordado no decreto federal citado, em seu artigo 6.º, incisos VIII, IX e XI.

No que tange à Administração Descentralizada, pode-se afirmar que vem sendo adotada essa orientação, conforme a faculdade que lhe confere o artigo 8.º da Lei n.º 89, de 27 de dezembro de 1972, citando como exemplo, «As Condições Gerais para Licitação e Contratação de Obras e Serviços — 01/77», expedidas pelo Departamento de Estradas de Rodagem e publicadas no «D.O.» de 7 de dezembro de 1977.

A exigência de prova referente ao cumprimento de encargos existe, pois, em fase anterior à do início de execução do contrato. Repetida após cada medição da obra seria agravar, ainda mais, a questão do pagamento às firmas que operam com a Administração Pública em geral, criando significativos entraves burocráticos justamente para as grandes empresas que, graças à experiência e capacidade técnica que alcançaram desenvolvem, hoje, atividades em outras unidades da Federação e até no Exterior, executando, concomitantemente, diversos serviços em diferentes lugares.

Ainda sobre a inconveniência da medida preconizada no artigo 2.º do projeto, orelhe o Professor Hely Lopes Meirelles: «Os administradores públicos devem ter sempre presente que o formalismo inútil e as exigências de uma documentação extensa afastam muitos licitantes e levam o Poder Público a contratar com uns poucos, em piores condições para a Administração. O que propicia o bom contrato não são as exigências burocráticas, mas, sim, a qualificação dos contratantes e o criterioso julgamento das propostas.» (Cf. A. cit., «Licitação e Contrato Administrativo», Ed. de 1973, pág. 28).

Sou também levado a negar acolhimento ao artigo 6.º, porquanto val e de ex-contratante a índole de nosso direito, ao cominar «... para a empreiteira e subempreiteiras o impedimento definitivo para efetuar qualquer contratação com os órgãos da Administração Direta ou Indireta do Estado». Trata-se de sanção permanente de iniciativa, fruto de infringência «a qualquer dispositivo da lei trabalhista, apurada em sentença transitada em julgado cometida durante o relacionamento com o órgão contratante e não cumprida integralmente». Para os efeitos da lei, toda as infrações trabalhistas são consideradas de igual gravidade e o local do cometimento da infração não se restringe ao nosso Estado e, quanto ao relacionamento com o órgão contratante, a dúvida se a infração é originária da execução de um determinado contrato celebrado com o Poder Público ou de outro, entre particulares, durante a vigência do contrato administrativo, torna frágil o fundamento para a aplicação da referida penalidade, capaz de cercear e mesmo paralisar a atividade básica da firma contratante. Por outro lado, entre o trânsito em julgado de sentença trabalhista e sua final execução haverá a ocorrência de lapso de tempo variável em cada caso concreto, durante o qual é omissivo o dispositivo quanto às consequências sobre o andamento normal da obra ou dos serviços.

A mais grave penalidade administrativa conhecida na lei vigente é a declaração de inidoneidade, aplicável aos inadimplentes de má-fé, caracterizada pela conduta dolosa ou pela reiteração de falhas técnicas do profissional ou da empresa e que os leva a impedir que continuem contratando com a Administração. E mesmo tal penalidade admite cancelamento, uma vez que, afastada a

diretoria, a equipe técnica ou o profissional responsável pelas falhas contratuais, cessam as causas, devendo cessar os efeitos da sanção. Verificando que, possuidor de título executivo, qual seja, a sentença definitiva, caso o trabalhador, prosseguindo na execução, não receba seus direitos, ainda na esfera trabalhista, poderá requerer a decretação de falência da empresa, constituído a certidão negativa do pedido de quebra ou de concordata documento essencial para a habilitação dos interessados em contratar com o Poder Público, conforme número 4 do parágrafo 3.º do artigo 25 da Lei n.º 89, de 27 de dezembro de 1972, conclui-se pela desnecessidade desse dispositivo.

Rejeitadas as partes essenciais, da propositura, estendo o veto aos seus artigos 3.º, 4.º e 5.º.

Aliás, no que concerne ao artigo 3.º, a exigência nele contida já é objeto da Resolução n.º 198, de 18 de abril de 1971, do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura. As informações constantes das placas de identificação, por constituírem matéria de ordem regulamentar, devem ser fixadas pelo Poder Executivo.

Quanto às determinações contidas nos artigos 4.º e 5.º, envolvem interesses dos municípios onde as obras são executadas, cabendo aos poderes locais providenciar as medidas acatadoras necessárias, valendo-se, no tocante à reparação das vias e logradouros públicos, do disposto no artigo 104 da Constituição do Estado (Emenda n.º 2).

São esses, Senhor Presidente, os motivos que me levam a opor veto total ao Projeto de lei n.º 70, de 1978, cujas razões faço publicar no órgão oficial, em cumprimento ao disposto no parágrafo 1.º do artigo 26 da Constituição do Estado (Emenda n.º 2).

Restituindo a matéria ao oportuno reexame dessa egrégia Assembléia, aproveito o ensejo para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.

PAULO EGYDIO MARTINS, Governador do Estado

A Sua Excelência o Senhor Deputado Natal Gale, Presidente da Assembléia Legislativa do Estado.

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI N.º 568-77

São Paulo, 14 de julho de 1978

A — n.º 110/78

Senhor Presidente

Tenho a honra de levar ao conhecimento de Vossa Excelência, para os fins de direito, que, usando da faculdade a mim conferida pelo artigo 26, combinado com o artigo 34, inciso III, da Constituição do Estado (Emenda n.º 2), resolvo vetar, totalmente, o Projeto de lei n.º 568, de 1977, decretado por essa ilustre Assembléia, conforme Autógrafo n.º 14.337, que recebi, pelas razões que passo a expor.

Objetiva a propositura garantir aos alunos de 1.º e 2.º graus das escolas estaduais, residentes nas estâncias hidrominerais, climáticas, balneárias e turísticas, o uso gratuito das piscinas públicas dirigidas pelo Fomento de Urbanização e Melhoria das Estâncias — FUMEST.

Embora reconheça os louváveis motivos que nortearam a medida, consoante se verifica de sua justificativa, vejo-me, contudo, compelido a negar-lhe sanção por estar eivada de inconstitucionalidade.

Efetivamente, conforme preceitua o artigo 22, incisos I e II, da Constituição do Estado, Emenda n.º 2) é da competência exclusiva do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira, ou acresçam a despesa pública.

Sucedo, como se sabe, que a receita operacional do FUMEST é constituída pela exploração de hotéis e termas, cuja manutenção é custeada, em parte, com esses recursos financeiros; em consequência, se concedida a gratuidade pretendida pelo projeto, obviamente diminuirá a arrecadação prevista, o que exigiria aumento da subvenção do Estado à autarquia, incidindo, assim, na proibição contida na parte final do aludido inciso II, do artigo 22 da Constituição do Estado.

Sensibilizado pela ocorrência de casos específicos de pessoas cuja situação econômica, realmente, não comporte o pagamento pela frequência aos logradouros de que se trata, expediu o Poder Executivo o Decreto n.º 7.731, de 23 de março de 1976, o qual, no parágrafo único de seu artigo 1.º, confere ao Secretário de Esportes e Turismo a faculdade de conceder isenções em hipóteses de interesse excepcional, devidamente comprovadas, atendendo, desse modo, aos objetivos da propositura e sem causar redução considerável à arrecadação proveniente.

Aliás conforme Acórdão proferido pelo Colendo Supremo, em sessão plenária, na Representação n.º 390-GB, que declarou, por unanimidade de votos, a inconstitucionalidade do artigo 43 da Lei n.º 2.085-A, de 5 de setembro de 1972, do Estado da Guanabara, «a sanção não supre a falta de iniciativa, «ex-vi» do disposto no artigo 57, parágrafo único, da Constituição (Federal), que alterou o direito anterior», nem mesmo me seria lícito sancionar a medida, demonstrada, como está, a sua natureza privativa.

Do voto do relator, Ministro Oswaldo Trigueiro, por oportuno, e se aplicar, perfeitamente, à hipótese vertente, permito-me transcrever o trecho que segue:

«É certo que, sob o império da Constituição de 1946, firmou-se no Supremo Tribunal Federal a jurisprudência, consubstanciada na Súmula n.º 5, de que «a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo». Se a competência privativa do Chefe do Poder Executivo não fosse observada pelo Poder Legislativo — quer no tocante à iniciativa, quer no que dizia respeito a emenda aditiva —, entenderia-se que a falha estaria sanada com o assentimento do Executivo, mediante a sanção.

Ocorre, porém, que, a partir do A.I. n.º 2 — regra que passou para Constituição de 1967 (artigo 60, parágrafo único) e para Emenda Constitucional n.º 1-69 (artigo 57, parágrafo único) —, acrescentou-se, em nosso sistema constitucional, à norma de que o Chefe do Poder Executivo tem competência exclusiva para a iniciativa de certas leis, o preceito segundo o qual, no tocante aos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Estado, não são admitidas emendas que aumentem despesas. Criou-se, assim, uma proibição para o Poder Legislativo, que é o destinatário da norma, e proibição essa que não pode, evidentemente, ser afastada pela concordância, «a posteriori», por parte do Poder Executivo, defeso que é a qualquer dos Poderes do Estado levantar proibições, ainda que estabelecidas para salvaguarda de prerrogativa de um deles.» («in» Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal — Vol. 69 — pág. 627 — Setembro — 1974).

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a vetar, totalmente, o Projeto de lei n.º 568 de 1977, e fazendo-as publicar no Diário Oficial, em obediência ao disposto no parágrafo 1.º do artigo 26 da Constituição do Estado (Emenda n.º 2), tenho a honra de restituir a essa nobre Assembléia o reexame da matéria.

Reitero a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.

PAULO EGYDIO MARTINS, GOVERNADOR DO ESTADO

A Sua Excelência o Senhor Deputado Natal Gale, Presidente da Assembléia Legislativa do Estado.

LEI N.º 1.703, DE 5 DE JULHO DE 1978

Retificação

Leia-se a Ementa como segue e não como foi publicada.

Declara de utilidade pública o «Serviço Social de Redentora», com sede em São José do Rio Preto

LEI COMPLEMENTAR N.º 183, DE 1.º DE JUNHO DE 1978

Institui o sistema de vencimentos e vantagens aplicável aos membros da Magistratura, do Tribunal de Contas e do Ministério Público e dá providências correlatas

Retificação

Disposição Transitória

Artigo único — Desde

onde se lê:

«I — ... membros do Magistério Público ...

leia-se:

«I — ... membros do Ministério Público ...»