



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

PARECER JURÍDICO
005/2024

Câmara de Vereadores de
PROTOCOLO Nº: 222
Recebido em: 20.5.2024
Horário: 16h
S r i o r

Matéria: Projeto de Lei nº 4.784/2024

Ementa: MATÉRIA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA.
UNIÃO. NORMAS GERAIS. LICITAÇÃO.
INICIATIVA PARLAMENTAR.
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ALERTA.

Trata-se de pedido encaminhado pela Comissão de Constituição, Justiça, Redação Final e Desenvolvimento Social à Procuradora Jurídica desta Casa Legislativa, para que seja emitido parecer técnico-jurídico acerca do Projeto de Lei nº 4.784/2024, que possui a seguinte ementa “Proibe o Município de Jóia/RS contratar empresas de coordenadores de campanha ou de líderes partidários”, de autoria do Senhor Vereador Marcos Antônio de Moura- PSDB.

A exposição de motivos consta em anexo à minuta de lei.

É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.

De pronto, cabe explicar, que a proposição trata de matéria afeta ao processo de contratação de bens e serviços na administração pública, ou seja, do tema sobre contratações públicas. O art. 22, incisos XXVII, da Constituição da República dispõe:

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; (Grifo inserido)

José Afonso da Silva¹, ao tratar da repartição das competências federativas, destacou que “a Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, sendo consignado que o princípio geral que norteia a repartição de competência é o da predominância do interesse:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão matérias e assuntos de interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigências.

¹ SILVA. José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 477/478.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“*Terra das Nascentes*”

Com esse entendimento, fica claro que as matérias que têm incidência sobre todos os cidadãos ou entes federativos devem **ser tratadas ou regulamentadas pela União**, de modo que caberá aos Estados e aos Municípios apenas o exercício da competência legislativa suplementar ou supletiva visando atender interesse estritamente regional e local, conforme consignado nos artigos 24 e 30 da Constituição da República.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal-STF, Sr. Alexandre de Moraes², ao discorrer sobre o tema, destacou que a Constituição Federal elencou no art. 30 as hipóteses, de competência municipal, que poderão ser disciplinadas por meio de norma do Município, com ressalva de que no caso aplicará a predominância do interesse local:

(...)Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, “é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.”

No presente caso, é de se observar que na forma do inciso XXI do art. 37, da Constituição da República, na administração pública, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, **nos termos da lei**.

A lei a qual se refere o parágrafo acima, é a Lei Nacional nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive no que respeita a eventuais proibições de contratação com a administração Pública. E, nessa Lei Nacional não foi elencada a proibição prevista na proposição analisada.

É imperioso ressaltar, que diversos Tribunais já se manifestaram acerca dessa temática, inclusive o Supremo Tribunal Federal que em casos semelhantes, considerou que a iniciativa legislativa do Município contrariou frontalmente critérios mínimos legitimamente veiculados pela União, em sede de normas gerais. Vejamos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 5.398, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM TODAS AS EMPRESAS QUE CELEBRAREM CONTRATO, CONSÓRCIO, CONVÊNIO, CONCESSÃO OU PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL. AFRONTA AO PACTO FEDERATIVO. **NORMA QUE INVADE A SEARA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO A QUEM COMPETE LEGISLAR A RESPEITO DE REGRAS GERAIS SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA. LEI**

² MORAES. Alexandre de. Direito Constitucional. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 344/346



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

MUNICIPAL QUE INSTITUIU NOVA CONDIÇÃO DE CONTRATAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL, A TÍTULO DE REQUISITO DE HABILITAÇÃO NA LICITAÇÃO OU CLÁUSULA CONTRATUAL OBRIGATÓRIA, CONSISTENTE NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE. PRECEDENTES. AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2033600- 80.2020.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo -N/A; Data do Julgamento: 16/09/2020; Data de Registro: 21/09/2020)

ADI. LM 13.813/2016 -RIBEIRÃO PRETO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 13.813, DE 10 DE JUNHO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO QUE 'ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE GARANTIA PELAS EMPRESAS QUE PRESTAREM OU EXECUTAREM SERVIÇOS OU OBRAS COM O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL' -ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR - **USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO RECONHECIMENTO** -OFENSA AO ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO E AOS ARTIGOS 1º E 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL -AÇÃO PROCEDENTE. A edição de lei, por determinado ente da federação, que contrarie frontalmente critérios mínimos legitimamente veiculados pela União, em sede de normas gerais, ofende diretamente o texto constitucional. Precedentes do E. STF: "É inconstitucional a lei municipal que, em matéria inserida na competência legislativa da União para editar regras gerais, utiliza-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional". (...) "O Município pode 'legislar sobre assuntos de interesse local' e 'suplementar a legislação federal e a estadual no que couber' (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), devendo suas leis guardar compatibilidade vertical com as normas editadas pelos demais entes da federação, não havendo espaço para inovações naquilo que a União já definiu e esgotou no exercício de sua competência privativa, sob pena de violação ao princípio federativo". (ADI 21941222320168260000 -São Paulo -Órgão Especial -Relator Renato Sartorelli -08/02/2017 -Votação Unânime -Voto nº 29.024)

Nessa mesma direção o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

dispor sobre direito do trabalho e inspeção do trabalho (CF, art.21, XXIV, e art.22, I). [ADI 3.670, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 2-4-2007, P, DJ de 18-5-2007) (Grifo inserido)

Desse modo, tratando-se de norma geral sobre licitações e contratos administrativos que será aplicada aos órgãos da administração direta e indireta de todos os entes da Federação no desempenho de função administrativa (art. 1º, I, da Lei 14.133/2021), a atuação legislativa por parte do Município, da forma como proposta, **configura violação do disposto no inciso XXVII do art. 22 da Constituição da República.**

Com relação à iniciativa para propositura de projetos de lei, é de se observar que o Poder Legislativo pode estabelecer determinadas posturas aos particulares (a depender da matéria) visando atender interesse estritamente local, **o que não é o caso do presente projeto analisado, em razão da matéria veiculada na proposta “normas gerais de licitações”, ser competência privativa da União.** E, entretanto, cabe explicar, que a iniciativa por parte de membros do Poder Legislativo, quanto à propositura de projetos de leis, já fora decidido pelo E. Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, que consignou:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, **embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos** (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal). (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016) (Grifo inserido).

Portanto, constata-se que não detém o Município competência para editar norma dispendo acerca de proibições de contratação com administração pública municipal, pois esta matéria se submete a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, **de competência privativa da União.** A atuação legislativa por parte do Município, da forma como proposta, **configura violação do disposto no inciso XXVII do art. 22 da Constituição da República e ofensa ao Pacto Federativo**³.

Alerta-se da necessidade de atenção, pois caso venha a ser aprovado o projeto de lei analisado, restará configurado vício de inconstitucionalidade formal, podendo ensejar aos legitimados, a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

PELO EXPOSTO, **opina-se** desfavoravelmente ao Projeto de Lei nº 4.784/2024, conforme as razões supracitadas, cabendo aos Edis a análise do mérito.

É o parecer.

Ivania Regina Cador
Procuradora Jurídica
OAB/RS 60.943
Mat. 86.8/1

IVANIA REGINA CADOR
Procuradora Jurídica do Poder Legislativo de Jóia/RS
OAB/RS nº 60.943 Matrícula nº 86.8/1

JÓIA, 20 de maio de 2024

³Pacto Federativo é a maneira pela qual se forma e organiza o Estado Federal, estando esse conceito relacionado com a distribuição de competências entre os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introduzidos%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso: 20.05.2024.