



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**

Parecer nº 20 /2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

**Assunto: Projeto de Lei nº 50/19 – Autoria Vereadora Mônica Morandi – “Dispõe sobre a proibição de empresas que tenham no seu quadro societário algum membro que tenha efetuado doações para candidatos e/ou partidos políticos, de participarem de licitações no Município de Valinhos, e dá outras providências”**

***À Comissão de Justiça e Redação***

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Dispõe sobre a proibição de empresas que tenham no seu quadro societário algum membro que tenha efetuado doações para candidatos e/ou partidos políticos, de participarem de licitações no Município de Valinhos, e dá outras providências”** de autoria da Vereadora Mônica Morandi solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

As repartições de competência são tratadas na Constituição Federal:

*“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*(...)*

\*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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;"*

A proposição visa regulamentar matérias que não competem ao ente federativo municipal, senão vejamos os conceitos doutrinários referentes à repartição de competências:

### ***"A Federação brasileira e o Município***

*A República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme dispõe o art. 1º da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.*

*A Constituição de 1988 inseriu o Município, expressamente, em seu texto, motivo pelo qual não mais pairam dúvidas sobre a sua integração como ente federativo autônomo (arts. 1º e 18 da CF).*

*A competência de cada uma dessas esferas está definida na própria Constituição, que também estabelece o que lhes é vedado. Os arts. 21 e 22, respectivamente, enumeram as matérias administrativas (ou materiais) e legislativas privativas da União; o art. 23 relaciona as matérias de competência material comum; o art. 24 lista os casos de competência legislativa concorrente, enquanto o § 1º do art. 25 confere aos Estados a chamada competência residual ou remanescente.*

*Quanto aos Municípios, sua competência está expressa nos arts. 29, 29-A, 30 e 31 da Constituição, que tratam da Lei Orgânica e das matérias que estão sob sua responsabilidade.*

### ***Autonomia municipal***



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Em que consiste essa competência e, portanto, a autonomia do Município? Primeiro, na eleição direta do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores (autonomia política). Segundo, na organização dos serviços públicos de interesse local (autonomia administrativa). Terceiro, na instituição e arrecadação de seus tributos, bem como na aplicação de sua receita (autonomia financeira). Quarto, na competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual no que lhe interessar e for possível (autonomia legislativa). Quinto, por fim, na capacidade para elaborar a sua Lei Orgânica (autonomia organizativa).*

*(...) Outro marco básico da autonomia municipal consiste na competência constitucionalmente deferida para legislar sobre assuntos de interesse local. O interesse local deve ser compreendido como aquele que seja predominantemente municipal. Tudo o que interessar de modo predominante ao Município, em relação ao Estado (região) e à União (nacional), será de interesse local e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal.*

*Cabe, ainda, ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que for pertinente, especialmente em relação a algumas matérias listadas no art. 24 da Constituição.*

*Tais matérias são de competência legislativa concorrente para a União, que ditará normas gerais, e para o Estado, que expedirá normas regionais. O Município suplementará com normas de interesse local.*

*Em termos práticos, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de sua competência expressa, prevalecem sobre as leis federais e estaduais, inclusive sobre a Constituição Estadual, em caso de conflito.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

### **Competência do Município**

*Como já foi dito, a parcela de competência que cabe ao Município, na distribuição feita pela Constituição, está consubstanciada nos atributos de sua autonomia e de sua condição como pessoa de direito público interno. (...) Ao Município compete, enfim, prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, o que deve estar listado na Lei Orgânica.*

*Além das atribuições acima mencionadas, o Município possui competência para atuar em todos os campos previstos no art. 30 da Constituição.”*  
(Manual O Vereador e a Câmara Municipal, Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM)

Nesse sentido temos os seguintes julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que tratam de matérias semelhantes:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar Municipal nº 335, de 14-6-2018, que 'Estabelece mecanismos de seguro para garantir o interesse público nos processos de licitação e a correta aplicação dos recursos públicos' – Normas gerais de licitação e contratação pública – Competência legislativa da União – Art. 22, XXVII da CF/88.*

### Preliminar.

*Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município e das Leis nº 8.666/93 e nº 10.406/02 Inadmissibilidade Ausência de parametricidade.*

### Mérito.

*Usurpação de competência Obrigação de utilizar seguro garantia de execução de contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços Licitação Competência concorrente Questão que envolve interesse nacional, regional e local Competência legislativa da União para estabelecer normas gerais e dos Estados e Municípios para suplementar a legislação federal, no que couber Legislação suplementar que deve apenas*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*complementar, suprir as diretrizes gerais instituídas pela União Art. 24, § 1º*  
*- Inconstitucionalidade Ocorrência.*

*Ação procedente.*

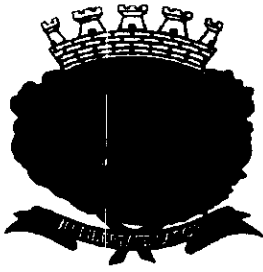
*(...)*

*No mais, a inconstitucionalidade é patente.*

*No modelo de federação adotado no Brasil, a Constituição Federal atribuiu às pessoas políticas de Direito Público Interno parcelas de poder de modo a permitir-lhes a auto-organização político-administrativa, ao exercer as competências administrativa, legislativa e tributária inerentes a cada ente federado.*

*“A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.” (José Afonso da Silva, Curso de direito constitucional positivo, 33ª ed. rev. E atual. até a Emenda Constitucional n. 62, de 9.11.2009, publicada em 12.12.2009. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 479).*

*Essa repartição constitucional de competências legislativa e administrativa é pressuposto da existência do federalismo brasileiro. Excluindo a competência material exclusiva da União, art. 21 da CF/88, e a legislativa privativa da União e dos Municípios, arts. 22 e 30, I, da CF/88, a*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*competência material comum entre União, Estados e Municípios, art. 23 da CF/88, a legislativa concorrente da União, Estados, art. 24, e Municípios, arts. 24 e 30, II, da CF/88, e a competência residual dos Estados, art. 25, § 1º, devem observar o princípio da predominância do interesse: à União caberá atuar administrativamente e legislar sobre matérias e questões de interesse geral, aos Estados caberá as matérias de predominante interesse regional e as de interesse local, aos Municípios.*

*Cotejando o texto da lei municipal com o preceito da CF/88 utilizado como parâmetro de constitucionalidade, verifica-se a ocorrência de usurpação de competência legislativa da União Federal, pelo Município de Martinópolis, na medida em que a norma contrariou o conceito de Federação, mais precisamente os princípios que regem a matéria da repartição constitucional de competências.*

*Apesar de nobre o propósito de estabelecer no Município de Martinópolis mecanismos para salvaguardar a execução de contratos públicos, o legislador local, a pretexto de regular o seguro garantia, imiscuiu em matéria normativa referente a normas gerais de licitação e contratação, tema com relação ao qual compete ao Município apenas suplementar a legislação federal e a estadual para atender peculiaridades locais, art. 30, I e II, da CF/88: "Embora topograficamente inserida no art. 22 da Constituição Federal, a competência da União para legislar sobre licitação e contratação, em todas as modalidades, para as Administrações Públicas Diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios se limita à edição de 'normas gerais' (inciso XXVII do art. 22 da CF), assim como a competência legislativa de todas as matérias referidas no art. 24 da Constituição (§ 1º do art. 24 da CF). Ademais, inexistindo lei federal sobre normas gerais de licitação, ficam os Estados autorizados a exercer a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades (§ 3º do*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*art. 24 da CF).” (STF, ADI 3.059- RS, Rel. Min. Ayres Britto, voto proferido em 31-10-2012).*

*No âmbito da legislação concorrente, compete à União estabelecer normas gerais, art. 24, §1º, e aos Estados suplementar essa legislação, art. 24, §2º. Porém, o Supremo Tribunal Federal caminhou sua jurisprudência no sentido de que não só os Estados podem suplementar as normas expedidas pela União, mas também os Municípios, em assuntos de interesse local, têm atribuição de complementar a legislação federal e estadual, no que couber, arts. 24 e 30, I e II, da CF/88, sempre tendo em vista a predominância do interesse e sem contrariar as diretrizes básicas fixadas pela União ou Estado: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*(...)*

*§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

*§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

*§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*

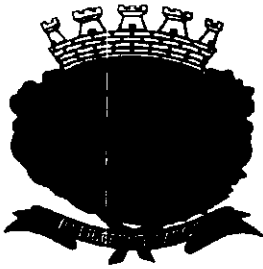
*§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”*

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”*

*Licitação e contratação pública envolvem interesses nacional, regional e local, por isso aos três entes federados competem legislar concorrentemente sobre licitação, à União expedindo normas gerais e aos Estados e Municípios de forma suplementar.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Como a expressão sugere, a legislação suplementar deve apenas complementar, suprir as diretrizes gerais instituídas pela União. Tanto é que na ausência de lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, mas a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.*

*(...) Assim, apesar de o Município ser dotado de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira para tratar de assuntos de interesse local, essa autonomia não afasta o dever de observar as normas constitucionais de observância obrigatória, arts. 29, 30, I e II, da CF/88, e art. 144, da CE/89.*

*Ao ver deste relator, houve violação à regra de repartição constitucional de competência legislativa e, por consequência, do princípio federativo, art. 144, da CE/89: "Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."*

*No mesmo sentido, já decidiu este Órgão Especial:*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Município de Pitangueiras. Lei Municipal nº 3.595, de 29.05.18, que 'estabelece critérios anticorrupção nas licitações públicas do Município de Pitangueiras'. Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Inviável norma local dispor sobre 'normas gerais de licitação e contratação', ressalte-se, já prevista em legislação federal (Lei nº 8.666, de 21.06.93) e na Constituição Estadual (art. 117). Competência da União para legislar sobre o tema (art. 22, inciso XXVII, da CF). Precedentes. Afronta a preceitos constitucionais (art.22, inciso XXVII da Constituição Federal e arts. 117 e 144 da Constituição Estadual).*

*Procedente a ação" (ADI nº 2166079-08.2018.8.26.0000, Relator Evaristo dos Santos, j. 28-11-2018).*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Por fim, como bem anotado pela Procuradoria-Geral de Justiça: "Ora, a lei impugnada torna obrigatória a contratação de seguro-garantia (art. 1º), exigência não contida no artigo 56 da Lei de Licitações.*

*"Além disso, define aspectos técnicos relacionados a seguro, como reclamação de sinistros, limites de cobertura e vigência, pagamento de prêmio, extinção do contrato de seguro, indenizações, e outros.*

*"São matérias de competência exclusiva da União (arts. 2º, 4º, 5º, 6º, 9º, 10, 11, 15, 19, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 30, da lei impugnada).*

*"Não bastasse, a lei local cuida de subcontratação de obra o fornecimento de bens ou serviços (art. 10) e eleva a apólice de seguros à condição de requisito essencial para a habilitação (art. 12), permitindo à seguradora opinar sobre o projeto executivo (art. 13, 14, 16, 17).*

*"E mais: exige a anuência da seguradora para eventual alteração do contrato firmado com o poder público (art. 18), autoriza a seguradora a proceder à fiscalização da obra pública (art. 20, 21, 23) e autoriza, ainda, o sancionamento administrativo, na forma da Lei 8.666/93, e também pela prática de ato de improbidade administrativa, em caso de descumprimento das disposições previstas na lei impugnada."*

*E conclui: "a lei regulamentou responsabilidade civil, seguros e normas gerais de licitações e contratos administrativos, invadindo diretamente a competência legislativa da União, nos termos do art. 22, I, VII e XXVII, da CF/88.", fls. 259/260.*

*Portanto, a iniciativa de lei da Câmara Municipal está a usurpar competência constitucional legislativa privativa da União para estabelecer normas gerais, violando o princípio do pacto federativo, disposto no art. 144 da Constituição Estadual, sendo, pois de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 335, de 14-6-2018, do Município de Martinópolis e determinar sua retirada do ordenamento*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*jurídico.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2174576-11.2018.8.26.0000)*

O mencionado precedente acima foi assim ementado, reforçando a tese da repartição de competências, consagrado pelo pacto federativo constitucional:

***“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Município de Pitangueiras. Lei Municipal nº 3.595, de 29.05.18, que “estabelece critérios anticorrupção nas licitações públicas do Município de Pitangueiras”.***

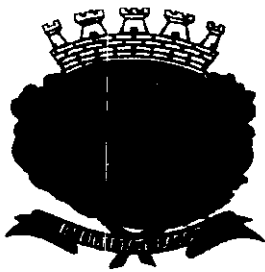
***Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Inviável norma local dispor sobre “normas gerais de licitação e contratação”, ressalte-se, já prevista em legislação federal (Lei nº 8.666, de 21.06.93) e na Constituição Estadual (art. 117). Competência da União para legislar sobre o tema (art. 22, inciso XXVII, da CF). Precedentes.***

***Afronta a preceitos constitucionais (art.22, inciso XXVII da Constituição Federal e arts. 117 e 144 da Constituição Estadual).***

***Precedente a ação.” (ADIn nº 2.166.079-08.2018.8.26.0000)***

No mesmo sentido já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal:

***“Ação direta de inconstitucionalidade: L. Distrital 3.705, de 21.11.2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão de obra: inconstitucionalidade declarada. 1. 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, arts. 21, XXIV e 22, I). 2. Afronta ao art. 37, XXI, da Constituição da República – norma de observância compulsória pelas ordens locais - segundo o qual a disciplina legal das licitações há de assegurar a***



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*"igualdade de condições de todos os concorrentes", o que é incompatível com a proibição de licitar em função de um critério - o da discriminação de empregados inscritos em cadastros restritivos de crédito -, que não tem pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato objeto do concurso." (ADI 3670 DJe de 18.05.07 Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno)*

*"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER ESPECIFICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART. 22, INCISO XXVII, DA CF). 1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. 2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desigualdades entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. 3. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local. 4. Ao dispor nesse sentido, a Lei Estadual 3.041/05 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos, e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 3735 DJe de 01.08.17 Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno)*

Ademais, as práticas que o projeto visa coibir já podem ser consideradas infrações previstas pela Lei Federal nº 8429/92 que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”.

De tal sorte que constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas na Lei (art. 9º), também constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas na Lei (art. 10) e por fim, constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (art. 11).



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Salientando que as condutas elencadas pela referida Lei são meramente exemplificativas:

*“Da autonomia existente no sistema de preservação da probidade administrativa, decorre que os tipos legais previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa – LIA ou Lei nº 8.429/92 não configuram um rol taxativo, ao contrário, a enumeração é meramente exemplificativa de condutas, devendo o aplicador da lei analisar, caso a caso, se houve ou não violação aos princípios que regem a Administração Pública ou a prática de ato com o objetivo de causar dano ao erário ou gerar enriquecimento ilícito ao agente público ou a terceiros.”* (texto: Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa uma decorrência de seu enfoque principiológico, Autora: Lais Vieira Cardoso, fonte: <https://jus.com.br/artigos/26326/aplicacao-da-lei-de-improbidade-administrativa>)

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, muito embora louvável a intenção da Nobre Edil, respeitosamente, cumpre informar que não compete ao ente Município legislar a respeito da matéria tratada na proposição.

É o parecer.

DJ, aos 29 de março de 2019.



Aline Cristine Padilha  
Procuradora OAB/SP nº 167.795