



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: Projeto de Lei nº 123/2023

REQUERENTE: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

1. RELATÓRIO:

Trata-se de Parecer Jurídico sobre Projeto de Lei de autoria do Nobre Vereador Péricles Régis Mendonça de Lima, que *“Dispõe sobre a conferência da regularidade na execução contratual no tocante ao cumprimento da reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social, para aprendiz e demais reservas de cargos previstas em outras normas específicas, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021”*.

A proposta foi encaminhada à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96 c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. FUNDAMENTOS:

2.1. Competência e iniciativa:

Constata-se, preliminarmente, quanto à **competência legislativa**, que compete privativamente à União legislar sobre **normas gerais** de licitação e contratação, nos termos do art. 22, XXVII da Constituição Federal:

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;



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Sobre a competência para tratar de “licitação e contratação”, discorre Marçal Justen

Filho¹:

As normas gerais são editadas pela União, vinculadas para as demais órbitas da Federação, impondo disciplina uniforme quanto a temas de relevâncias fundamental, segundo uma avaliação de conveniência da União, respeitada a autonomia essencial dos entes federados.

Prossegue o autor informando que toda competência estatal apresenta limites, inclusive o poder atribuído à União para editar normas gerais sobre licitação e contratação administrativa, destacando como primeiro aspecto desta limitação a ausência de competência privativa ilimitada:

O primeiro aspecto do limite reside em que a CF/1988 não atribui à União a competência legislativa privativa para dispor ilimitadamente sobre licitação e contratação administrativa. A competência da União é restrita à edição de normas gerais. Não se trata de distinção irrelevante.

O art. 22 da CF/1988 elenca as competências legislativas privativas da União. O elenco compreende, por exemplo, o direito civil, o direito comercial e o direito penal. Nessas matérias, a União foi investida do monopólio da competência legislativa. Os demais entes federativos não dispõem de qualquer competência legislativa.

Mas o inc. XXVII do mesmo art. 22 da CF/1988 reservou à União a competência legislativa privativa para editar “normas gerais” em matéria de licitação e contratação administrativa. Portanto, foi estabelecido um limite à competência legislativa privativa da União nessas matérias.

Portanto, a União dispõe de competência legislativa para dispor sobre normas gerais, vinculantes de todas as esferas federativas. Ademais, cabe-lhe também a competência para editar normas específicas relativamente à sua própria órbita. **Os demais entes federativos devem observar as normas gerais, mas são titulares do poder jurídico para editar as normas especiais relativamente às suas licitações e contratações.**

Apenas as “normas gerais são de obrigatória observância para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante, exercendo competência legislativa irredutível para dispor acerca das normas específicas².

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos Lei 8.666/93. 18ª Ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil. 2019. Pág. 17

² Ibidem, pág. 18.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Dessa maneira, a **relevante distinção entre “normas” e “normas gerais” sobre licitações e contratos cria significativo espaço para que outros entes federados, além da União, legislem sobre o assunto, desde que respeitadas as normas aplicáveis a toda a Federação.**

Prossegue Justen Filho descrevendo um segundo aspecto da limitação à competência da União, consistente na “autonomia federativa insuprimível”:

Portanto, há uma reserva de competência local, decorrente da estrutura federativa do Estado brasileiro, para dispor sobre licitações e contratos administrativos. Cada ente federal é titular de uma margem de autonomia mínima. Não haverá federação real quando um ente for dotado de competência para interferir sobre os serviços e os interesses pertinentes a outro ente. A União não pode dispor acerca da estrutura organizacional interna e dos assuntos de peculiar interesse de Estados, Distrito Federal e Municípios. (...)

Portanto, o **conceito de norma geral não é sobreponível ao de Federação**. As competências locais derivadas da organização federal não podem ser limitadas através de lei da União, destinada a veicular normas gerais. Em termos ainda mais diretos: **normal geral não é instrumento de restrição de autonomia federativa.**³

Verifica-se, ainda, que o art. 30, I e II, da Constituição Federal⁴ e o art. 33, I, da Lei Orgânica⁵ dispõem que cabe ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação estadual e federal no que couber.

Neste sentido, é imprescindível esclarecer o sentido de “interesse local” do Município, remetendo-se às lições de Hely Lopes Meireles:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privacidade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local,

³ Ibidem, págs. 18-19.

⁴ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

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

⁵ Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de **interesse local**, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: (...)



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. (...) **O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.**⁶

Para aferição da constitucionalidade da norma em razão da competência constitucional conferida pelo art. 30, I e II, da CRFB/88, é imprescindível que seja realizada a análise do próprio conteúdo do PL para verificar se, em algum ponto, deixa de guardar compatibilidade vertical com as normas editas pela União e Estado.

Ao apreciar o projeto, **percebe-se que seu conteúdo visa aprimorar a fiscalização das contratações locais**, compatibilizando o ordenamento jurídico local com as normas gerais da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos) e pormenorizando a lei geral para melhor aplicação em âmbito local.

Neste sentido, a Lei de Licitações e Contratos já estabelece, em seu 116⁷, ser **obrigatório ao longo de toda a execução que o contratado cumpra a reserva de cargos prevista em lei para pessoas com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz.**

Como consequência do não cumprimento desta obrigação, o art. 137, IX, da Lei de Licitações e Contratos⁸ estabelece como pena a extinção do contrato, após o devido processo em que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa. No entanto, **a norma geral é omissa quanto à forma de fiscalização desta obrigação.**

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 2021 19ª ed. Ed. JusPodivum e Malheiros Editores; p. 96.

⁷ Art. 116. **Ao longo de toda a execução do contrato, o contratado deverá cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz**, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas.

Parágrafo único. **Sempre que solicitado pela Administração, o contratado deverá comprovar o cumprimento da reserva de cargos** a que se refere o caput deste artigo, com a indicação dos empregados que preencherem as referidas vagas.

⁸ Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

(...)

X - não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Desta forma, o projeto estabelece a necessidade da empresa contratada, ao longo de toda a execução contratual, prestar declaração sobre o atendimento ao cumprimento de determinada obrigação, de forma analógica com o disposto no art. 63, IV, da Lei de Licitações e Contratos⁹, que prevê a forma de demonstração do cumprimento da reserva de cargos para pessoa com deficiência e reabilitado da Previdência Social na fase de habilitação.

Com isso, verifica-se que:

- a) O projeto **não inova quanto à obrigação geral das empresas de cumprirem as reservas de vagas** destinadas às pessoas com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz, pois tal obrigação já é prevista pelo art. 116 da Lei de Licitações e Contratos;
- b) O projeto **não inova quanto à consequência geral do descumprimento da obrigação supramencionada**, seguindo o comando do art. 137, IX, da Lei de Licitações e Contratos;
- c) A fórmula adotada pelo PL para verificação do cumprimento da obrigação disposta no item “a” é **análoga à fórmula já adotada pela Lei de Licitações** na fase de habilitação, conforme art. 63, IV, da Lei de Licitações e Contratos

Inexistindo incompatibilidade entre o PL e as normas gerais já editadas pela União, verifica-se que não há violação ao pacto federativo disposto no art. 1º da Constituição Federal¹⁰.

Destaca-se que o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já declarou a constitucionalidade de Lei Municipal que tratou de normas específicas de licitação e contratação,

⁹ Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

(...)

IV - **será exigida do licitante declaração** de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

¹⁰ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

amparada pela competência do art. 30, II, da CRFB/88, **desde que mantida a compatibilidade com as diretrizes gerais sobre o assunto e o caráter suplementar da norma:**

I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Município de Mauá, que "dispõe sobre permissão da participação das cooperativas de mão de obra em licitações e contratações promovidas pela Administração Direta e Indireta do Município de Mauá". II. **Alegada usurpação de competência privativa da União para editar normas gerais de licitação e contratação. Inconstitucionalidade formal não verificada. Norma municipal que apenas suplementa a legislação federal. Competência do Município amparada no art. 30, II, CF.** Compatibilidade com diretrizes gerais nacionais que vedam restrições ao caráter competitivo das licitações, inclusive quanto à participação de cooperativas em certames que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social. III. Observância dos princípios constitucionais da isonomia e impessoalidade. IV. Inexistência de vício de iniciativa. Rol constitucional taxativo de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo. Precedentes do STF. Tema 917 de Repercussão Geral observado. V. Conteúdo normativo que não se confunde com ato concreto de administração. Não verificada ofensa à separação dos Poderes por aduzida usurpação de atividades relacionadas à organização e funcionamento da administração, à sua estrutura ou ao seu planejamento e direção. Preservada a atribuição do Executivo de implementar a lei por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder executor e regulamentar (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE). VI. Pedido julgado improcedente. Liminar revogada. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2000268-25.2020.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/06/2020; Data de Registro: 26/06/2020)

Ressalta-se deste julgado as seguintes considerações do Excelentíssimo Desembargador Relator Dr. Márcio Bartoli:

Nesse sentido, a doutrina de Bernardo Gonçalves Fernandes esclarece: "**Certo é que os Municípios não podem complementar, em regra, as matérias do art. 22 da CR/88**, pois as mesmas são de competência privativa da União (não tendo concorrência com os outros entes), **a não ser que o inciso do art. 22 deixe expresso que a União irá traçar apenas diretrizes gerais.** (...) Assim sendo, a resposta sobre quais matérias poderão ser objeto de competência suplementar pelos Municípios está no próprio art. 30, II, que determina que o Município poderá suplementar 'no que couber' as legislações federais e estaduais."

(...)

Cuida-se de norma geral, editada a **fim de compatibilizar o sistema normativo municipal com as diretrizes nacionais, visando, repete-se, à regularidade das licitações e contratações** de cooperativas de mão de obra.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Desta forma, visa o PL também compatibilizar o sistema normativo municipal com as diretrizes nacionais, visando aprimorar mecanismos de fiscalização da Administração local sobre a regularidade de suas contratações.

Observa-se, ainda, que o Município de Sorocaba já sistematizou anteriormente o procedimento de fiscalização de empresas contratadas pelo município no tocante ao preenchimento do quadro de funcionários da empresa com pessoas reabilitadas ou com deficiência e aprendizes, por meio das Leis Municipais nº 11.730, de 08 de junho de 2018, nº 11.537, de 21 de junho de 2017, e nº 11.551, de 21 de julho de 2017, estas duas últimas já revogadas.

No entanto, com o advento da Lei Nacional 14.133, de 1º de abril de 2021, faz-se necessária a adequação das normas municipais vigentes às normas gerais, em especial no tocante à forma de comprovação da regularidade das empresas e à consequência pelo seu descumprimento.

Assim, ao revogar a Lei Municipal nº 11.730, de 2018, e estabelecer critérios compatíveis com a nova lei de licitações, o PL aprimora a legislação municipal buscando melhor compatibilizá-la com as diretrizes da União no tocante às licitações e contratos.

Além disso, **quanto à iniciativa**, observa-se atendido o disposto no art. 38 da Lei Orgânica¹¹, uma vez que a iniciativa legislativa não invade competência do Exmo. Prefeito Municipal, conforme Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal:

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de

¹¹ Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016)

Neste mesmo sentido, também já se manifestou o Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade de Lei Gaúcha, de iniciativa parlamentar, uma vez que **matéria relacionada às licitações e contratos não se enquadra no rol de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI Nº 11.871/02, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, QUE INSTITUI, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL, PREFERÊNCIA ABSTRATA PELA AQUISIÇÃO DE SOFTWARES LIVRES OU SEM RESTRIÇÕES PROPRIETÁRIAS. EXERCÍCIO REGULAR DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO-MEMBRO. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGIFERANTE RESERVADA À UNIÃO PARA PRODUZIR NORMAS GERAIS EM TEMA DE LICITAÇÃO. LEGISLAÇÃO COMPATÍVEL COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA IMPESSOALIDADE, DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. A competência legislativa do Estado-membro para dispor sobre licitações e contratos administrativos respalda a fixação por lei de preferência para a aquisição de softwares livres pela Administração Pública regional, sem que se configure usurpação da competência legislativa da União para fixar normas gerais sobre o tema (CRFB, art. 22, XXVII). 2. **A matéria atinente às licitações e aos contratos administrativos não foi expressamente incluída no rol submetido à iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (CRFB, art. 61, § 1º, II), sendo, portanto, plenamente suscetível de regramento por lei oriunda de projeto iniciado por qualquer dos membros do Poder Legislativo.** 3. A Lei nº 11.871/2002 do Estado do Rio Grande do Sul não engessou a Administração Pública regional, revelando-se compatível com o princípio da Separação dos Poderes (CRFB, art. 2º), uma vez que a regra de precedência abstrata em favor dos softwares livres pode ser afastada sempre que presentes razões tecnicamente justificadas. 4. A Lei nº 11.871/2002 do Estado do Rio Grande do Sul não exclui do universo de possíveis contratantes pelo Poder Público nenhum sujeito, sendo certo que todo fabricante de programas de computador poderá participar do certame, independentemente do seu produto, bastando que esteja disposto a celebrar licenciamento amplo desejado pela Administração. 5. Os postulados constitucionais da eficiência e da economicidade (CRFB, arts. 37, caput e 70, caput) justificam a iniciativa do legislador estadual em estabelecer a preferência em favor de softwares livres a serem adquiridos pela Administração Pública. 6. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado improcedente. (STF - ADI: 3059 RS, Relator: AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 09/04/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/05/2015)

Por fim, o PL não estabelece novas obrigações à Administração Pública local nem se imiscui em suas atividades, respeitando assim o Princípio da Separação entre os Poderes.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

2.2. Aspecto material:

Quanto ao aspecto material, conforme já exposto, a nova Lei de Licitações prevê que os licitantes declarem, na fase de habilitação, que cumprem as exigências legais de reservas de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, conforme art. 63, IV, da Lei 14.133, de 01 de abril de 2021.

Além disso, a proposição também é compatível com os arts. 116 e 137, IX, da nova Lei de Licitações, os quais dispõem a obrigação de que os contratados cumpram, durante a execução contratual, a reserva de cargos prevista em lei para pessoas com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz, sob pena de extinção do contrato.

Desse modo, verifica-se que a proposição visa aprimorar a fiscalização dos contratos administrativos, estabelecendo meios para que a Administração Pública comprove que as empresas vêm mantendo determinadas condições exigidas para sua habilitação e para a execução contratual.

O PL também dispõe sobre a divulgação, durante o processo de contratação, de seu conteúdo e da Lei Nacional nº 14.133, de 1º de abril de 2021, o que encontra amparo no Princípio da Publicidade, insculpido no art. 37 da CRFB/88¹², e no art. 5º da Lei Nacional nº 14.133, de 2021¹³.

Verifica-se, por fim, que o PL revoga, explicitamente, a Lei Municipal nº 11.730, de 2018, norma municipal incompatível com seu teor e que trata de matéria idêntica, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 95, 26 de fevereiro de 1998¹⁴. Ressalta-se, neste sentido, ser

¹² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:

¹³ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da **publicidade**, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

¹⁴ Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

necessária a adequação do art. 5º do PL, uma vez que as Leis Municipais nº 11.537, de 21 de julho de 2017 e nº 11.551, de 2017, que o dispositivo pretende revogar, já foram revogadas pela Lei Municipal nº 11.730, de 08 de junho de 2018.

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, opina-se pela **viabilidade jurídica do PL 123/2023, desde que observado o apontamento realizado**, sendo que sua eventual aprovação dependerá do voto favorável da maioria simples, nos termos do art. 162 do Regimento Interno¹⁵.

É o parecer.

Sorocaba, 09 de maio de 2023.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo

¹⁵ Art. 162. Todas as deliberações da Câmara, salvo disposição expressa em contrário, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.