



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 27/2023

Teresina (PI), 02 de março de 2023.

Assunto: Projeto de Lei nº 31/2023

Autor (a): Ver. Ismael Silva

Ementa: "Proíbe a celebração ou renovação de contratos, emissão de alvarás e licenças para entidades e pessoas jurídicas que tenham em seu quadro de sócios, gestores, administradores e funcionários, indivíduos condenados por crime de maus tratos a animais e dá outras providências".

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO

O Vereador acima identificado apresentou projeto de lei (PL) com a seguinte ementa: "Proíbe a celebração ou renovação de contratos, emissão de alvarás e licenças para entidades e pessoas jurídicas que tenham em seu quadro de sócios, gestores, administradores e funcionários, indivíduos condenados por crime de maus tratos a animais e dá outras providências".

Justificativa escrita em anexo.

É, em síntese, o relatório.

Segundo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de justificativa por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

No caso em apreço, o projeto de lei ao criar condições para contratação de empresas pelo Poder Público, acaba estabelecendo novos requisitos para a habilitação e veiculando normas gerais de licitação e contratação.

Em que pese o intuito da referida proposição legislativa seja o combate à violência contra os animais, constata-se a existência de vício de inconstitucionalidade, tendo em vista que legislador municipal adentrou em matéria inserida na competência legislativa privativa da União.

A esse respeito, a CF/88 estabelece que compete à União legislar privativamente sobre regras gerais em licitações e contratos administrativos. Confira:

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Como explicitado no texto constitucional, a competência da União restringe-se à confecção de normas gerais, não afastando, segundo a doutrina e a jurisprudência, a possibilidade que os demais entes prevejam em suas legislações normas visando a suplementação, independentemente de autorização legislativa expressa por parte do ente maior.

A questão perpassava pela análise conferida pelo Supremo à expressão “normas gerais”, presente no dispositivo constitucional supracitado, que assentou enquadrável na expressão “normas gerais” a grande maioria dos dispositivos da Lei nº 8.666, de 1993.

A Corte, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927/RS, considerou normas de caráter exclusivamente federal apenas os preceitos do artigo 17, incisos I, alíneas “b” e “c”, e II, alínea “b”, e § 1º.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

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.

Nesse diapasão, impende sublinhar que a conformação constitucional acerca das contratações públicas é vetorizada pelos Princípios da Competitividade e Isonomia, de modo a assegurar a melhor proposta para Administração e igualdade de tratamento para os proponentes.

Nesse toar, tais normas expressam uma garantia constitucional, com evidente caráter geral, de forma que somente poderiam ser excepcionadas por um corpo normativo de mesmo caráter.

Assim se pronunciou Marçal Justen Filho¹ ao asseverar que os requisitos de participação em licitações estão compreendidos na categoria de normas gerais no sistema brasileiro:

Assim, pode-se afirmar que norma geral sobre licitação e contratação administrativa é um conceito jurídico indeterminado cujo núcleo de certeza positiva compreende a disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federados (inclusive da Administração indireta), atinente à disciplina de: (a) requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa; (b) hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade de licitação; (c) requisitos de participação em licitação; (d) modalidades de licitação; (e) tipos de licitação; (f) regime jurídico de contratação administrativa.

Nessa mesma trilha é o entendimento Victor Aguiar Jardim de Amorim²:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 16

² AGUIAR JARDIM DE AMORIM, Victor. O que "sobra" para estados e municípios na competência de licitações e contratos? > <https://www.conjur.com.br/2017-jan-22/sobra-estados-municipios-licitacoes-contratos>. acesso em 14 de março de 2018.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Ademais, de acordo com entendimento do STJ e TCU, o elenco dos arts. 28 a 31 deve ser reputado como máximo e não como mínimo, de modo que não é obrigatória a exigência pela Administração de todos os requisitos estabelecidos na Lei 8.666/93. Resta claro, assim, que o edital não poderá exigir mais do que ali previsto, mas poderá demandar menos.

Destarte, como a fixação das condições de habilitação estão necessariamente relacionadas com os contornos estabelecidos pelo legislador federal a respeito do princípio da ampla participação em sede de licitações públicas, entende-se que é vedado aos estados e municípios fixar requisitos abstratos que potencializem a dificuldade de participação nos certames, restringindo, assim, a competição.

Percebe-se que, em que pese a possibilidade do ente legislar sobre a temática, o fora feito em caráter geral, instituindo hipótese genérica de vedação à participação nas competições públicas, tal como fez a nova lei de licitações, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, *in verbis*:

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados; II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;

III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

V - empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.

A par disso, vale destacar que, em recente julgado, o STF também decidiu pela inconstitucionalidade de lei semelhante à destes autos, entendendo que a norma violava o princípio da intransmissibilidade da pena e estabelecia restrições de contratação com o Poder Público não relacionadas às exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais, com violação ao artigo 37, inciso XXI, da Carta Federal.

A lei analisada era oriunda do Estado de São Paulo e vedava a contratação de empresas pelo Poder Público caso elas tivessem em seus quadros de funcionários pessoas condenadas por atos discriminatórios. Veja a ementa do julgado:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROIBIÇÃO DE CONTRATAR – EMPRESA – QUADRO – CRIME OU CONTRAÇÃO – ATOS DISCRIMINATÓRIOS – CONDENADO. Surge inconstitucional vedação, à Administração Pública, de contratação de empresa cujo quadro seja integrado por pessoa condenada ante a prática de crime ou contração envolvendo atos discriminatórios, considerada a inobservância ao princípio da intransmissibilidade da pena e ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

(ADI 3092, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-204 DIVULG 14-08-2020 PUBLIC 17-08-2020)

De outra banda, quanto à previsão no PL de sanções administrativas relativas à suspensão/cancelamento de registro, licença ou autorização, impende comentar que tais hipóteses estão abrangidas pela Lei nº 9.605/1998 (Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências). Confira:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. (...)

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

X - (VETADO)

XI - restritiva de direitos.

§ 1º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

§ 2º A advertência será aplicada pela inobservância das disposições desta Lei e da legislação em vigor, ou de preceitos regulamentares, sem prejuízo das demais sanções previstas neste artigo.

§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:

I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha;

II - opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

§ 5º A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo.

§ 6º A apreensão e destruição referidas nos incisos IV e V do caput obedecerão ao disposto no art. 25 desta Lei.

§ 7º As sanções indicadas nos incisos VI a IX do caput serão aplicadas quando o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às prescrições legais ou regulamentares.

§ 8º As sanções restritivas de direito são:

I - suspensão de registro, licença ou autorização;

II - cancelamento de registro, licença ou autorização;

III - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;

IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

V - proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

Em arremate, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto em análise.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina pela rejeição** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado, pelos motivos acima detalhados.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Flavielle e. Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 CMT
Flavielle Carvalho
Assessora Jurídica Legislativa
Mat.: 07883-2

