

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Lei n.º 78, de 16 de setembro de 2021, o qual “Regulamenta, no âmbito do município de Cláudio, Estado de Minas Gerais, Sistema de Registro de Preços previsto nos Arts. 82 a 86 da Lei Federal 14.133, de 01º de abril de 2021, bem como no Art. 15, II, da Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, nos limites da competência municipal”.

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini, OAB/MG: 145.659.

1. Relatório:

Trata-se de parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e aspectos regimentais acerca da(s) Proposição(ões) Legislativa(s) em epígrafe, **dos vereadores Tim Maritaca, Kedo e Evandro da Ambulância.**

Registro que será utilizada linguagem lacônica, de modo a favorecer o entendimento e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e celeridade no serviço público, limitando nossas manifestações aos aspectos mais relevantes do tema, sem, contudo, deixar de abordar todas as nuances necessárias.

Integram o dossiê a(s) Proposição Legislativa(s) em si e respectiva Mensagem de Encaminhamento/Justificativa.

É, em apertada síntese, o relatório.

2. Síntese da Análise Jurídica:

2.1 Inexistência de Vícios de Iniciativa e Competência Legislativa:

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de *processo legislativo*¹. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, também, o atendimento aos preceitos regimentais do *processo legislativo*.

O processo legislativo – tanto quanto o processo judicial – se constitui de uma série de atos preordenados a um mesmo fim, no caso, a regular promulgação de uma norma legislativa. Sua fase inicial é a da apresentação, pela qual a Proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente pela tramitação e deliberação. A(s) Proposição(ões) Legislativa(s) em apreço não possui(em) vícios formais.

¹ A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento. O procedimento padrão é aquele de que resulta a lei ordinária, assim denominada por tratar-se daquela que, ao menos a priori, é a norma legislativa mais comum.

Conforme se extrai do Artigo 143 do Regimento Interno do Poder Legislativo, a Proposição é “**o instrumento regimental de formalização de matéria sujeita à apreciação da Câmara Municipal**”². Para admitir a validade da Proposição, portanto, é necessário o atendimento aos preceitos regimentais correspondentes.

Especificamente quanto aos requisitos regimentais da Proposição, estatui o artigo 146 que:

Art. 146 - A proposição deve atender aos seguintes requisitos:

- I – redigida com clareza e observância da técnica legislativa;
- II - estar em conformidade com o texto constitucional, com a Lei Orgânica do Município, ordenamento jurídico vigente e com este Regimento;
- III - não guardar identidade nem semelhança com outra em tramitação;
- IV – não acumular assuntos distintos;
- V - não constituir matéria prejudicada.

O projeto em referência atendeu aos requisitos regimentais, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação mínimos, necessários ao seu acolhimento.

Além disso, não existem vícios de iniciativa, estando consubstanciado **o interesse local** que legitima a atuação legislativa própria do ente municipal, sendo cabível, neste caso, **a deflagração do processo legislativo a partir de ato dos Vereadores, os quais detêm competência legislativa própria e residual**. É dizer, portanto, que **não se trata de matéria privativa ao Poder Legislativo ou à sua Mesa Diretora**³, **tampouco matéria privativa do Poder Executivo**, razão pela qual os *Edis* podem deflagrar o Processo Legislativo.

2.2 Análise da Técnica Legislativa:

A Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico: a lei (ou outro ato normativo análogo)!

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, **bom senso, critérios objetivos e responsabilidade**, pois, as leis interferem, direta ou

² Há uma imperfeição nesta redação, pois, quem delibera sobre a Proposição é o “Poder Legislativo”, e não a “Câmara Municipal”, a qual é, apenas, a sede do Poder Legislativo.

³ O poder de iniciativa é *privativo* ou *reservado* quando a apresentação de determinada espécie legislativa ou de proposição versando sobre determinada matéria incumbe a um único órgão ou “Poder” do Estado, sendo vedado aos demais, neste caso, propor o início da tramitação. O critério a ser utilizado é sempre relativo ao objeto/conteúdo da proposição, o qual define a competência de sua iniciativa.

indiretamente, na vida das pessoas, sendo **voltadas a um grau indeterminado de destinatários finais**. Por isso, toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada.

Uma lei mal feita pode surtir o efeito contrário do esperado, trazendo ainda mais dúvidas à questão que se pretendia esclarecer, e dando margem a desnecessárias batalhas jurídicas.

Além disso, a lei tem que levar em conta o interesse coletivo da sociedade, **e nunca privilegiar interesses particulares** (esta intenção geral/impressoal deve estar consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo).

Quanto à análise da técnica legislativa, **inexistindo lei ou decreto regulamentador de âmbito municipal**, os critérios de julgamento devem estar pautados na Lei Complementar Federal n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998⁴, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017⁵.

No vertente caso, a redação utilizada é coerente e objetiva. Ademais, o projeto atende aos demais parâmetros redacionais, sendo compatível com os instrumentos normativos citados.

Eventuais vícios de formatação devem ser sanados em redação final, não ensejando ilegalidade, o que também se aplica a erros gramaticais, de ortografia, concordância ou outros de menor importância, **mantido o sentido literal da(s) Proposição(s)**.

Ressalvo, quanto à técnica legislativa, a necessidade de excluir o Art. 15 da Proposição, **conforme apontamentos bem colocados pelo Técnico Legislativo da Casa à esta procuradoria**, pois, o § 1º, do Art. 18, do Decreto Federal n.º 9.191, de 2017, estabelece claramente que a expressão “revogam-se as disposições em contrário” não será utilizada, tratando-se de vício a ser sanado em redação final.

2.3 Presença de Juridicidade e de Moralidade Administrativa:

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto (e proposição acessória, se houver) com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade). Além disso, é no campo da juridicidade que se analisa se o projeto é **potencialmente benéfico à sociedade e à coletividade, devendo**

⁴ Que Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

⁵ O qual estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

revelar-se, inclusive, **compatível com a moralidade administrativa**, o que se extrai – dentre outros elementos – a partir da análise empírica de sua motivação.

O princípio da juridicidade constitui verdadeira inovação evolutiva no Direito Administrativo, **cuja análise deve ultrapassar a abrangência do princípio da legalidade, formando um compêndio de obrigações legais e naturais**, tais como um “bloco de legalidade”, promovendo assim um tratamento *latu sensu* da legalidade necessária ao ato administrativo praticado de formal geral.

Noutras palavras, é plenamente possível que um ato seja legal, mas, ao mesmo tempo, antijurídico, o que o viciaria de mácula incurável. Sobre o tema em cotejo, cite-se:

De início é importante aduzir que o **Direito e a Moral são regras sociais que regulam o comportamento do Homem em sociedade**, definindo um conceito de comportamento que é certo e o que não se enquadra neste comportamento é tido como errado. Se observarmos os fatos que acontecem na sociedade, **é possível enxergarmos que existem regras sociais que se cumprem de maneira natural, como por exemplo, ser bom e honesto**. (...) Porém, a Constituição Federal impôs que um dos princípios que o Poder Público deve adotar é também o da Moralidade. (...) Contudo, é certo que **embora a moralidade seja um conceito aberto, cabe aos julgadores analisarem o ato ou lei de acordo com as definições de ética externada pela sociedade nos tempos atuais. Até porque o que era moral outrora, já não é nos dias atuais**. (GRIFOS MEUS)
MAIZMAN, Víctor Humberto. Portal Online⁶.

No caso, **não foram verificados vícios de juridicidade ou de moralidade**, sendo o projeto impessoal.

A mensagem de justificativa dá conta de que a medida seria, em tese, benéfica à população claudiense e compatível com o interesse público. **Os critérios de conveniência e oportunidade decorrentes desta análise constituem juízo meritório, o qual foge à alçada desta procuradoria, devendo ser julgado pelos Vereadores (ao votar a norma) e pelo Prefeito Municipal (ao sancioná-la ou vetá-la)**.

Portanto, há suficiente motivação para fazer concluir pela moralidade do projeto, com sólidos argumentos de que a Proposição trará benefícios à população deste município. Ressaltem-se, inclusive, as disposições contidas na mensagem de encaminhamento, às quais são suficientes para justificar a medida pretendida, vejamos:

⁶ Disponível in < <https://www.pnbonline.com.br/artigos/a-legal-mas-imoral/56161#:~:text=Por%C3%A9m%2C%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20imp%C3%B4s,leis%20que%20violem%20a%20moralidade.>> Acesso 26 abr. 2021.

Previsto no art. 15, inciso II, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93, ainda vigente), bem como nos Arts. 82 e seguintes da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), como procedimento a ser utilizado preferencialmente para as compras efetuadas pela Administração Pública, o Sistema de Registro de Preços (SRP) é um conjunto de ações para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras.

Por meio do Sistema de Registro de Preços o órgão realiza uma cotação de valores de determinados serviços ou produtos a serem contratados posteriormente atendendo ao requisito do melhor preço registrado e buscando sempre vantagem para a Administração.

Com a adoção do Sistema de Registro de Preços, a administração deixa a proposta mais vantajosa previamente selecionada, ficando no aguardo da aprovação dos recursos orçamentários e financeiros, não estando obrigada nem mesmo a contratar, caso venha a existir incompatibilidade orçamentária ou o objeto se torne desnecessário. É dizer, em outras palavras, que a Administração Pública celebra a Ata de Registro de Preços, mas, não está obrigada a adquirir nada sem necessidade, em nítida vantagem ao Poder Público.

Nesse panorama, a administração de material e bens de consumo desponta com significativa contribuição, e a utilização do Sistema de Registro de Preços reduz o volume de estoques com economia de espaço, pessoal e recursos financeiros.

Entre as vantagens que a implantação do Sistema de Registro de Preços proporciona está, sem dúvida, a redução do número de licitações realizadas, que, dada sua formalidade excessiva, tem um gasto exacerbado à Administração Municipal.

O Sistema de Registro de Preços permite maior transparência nas aquisições, porque os preços cotados são acessíveis a todos e periodicamente atualizados. Ao contrário do que ocorre na licitação convencional, a cotação de preços não é uma etapa do processo, mas a principal. Além disso, é precedida de ampla pesquisa de mercado, tornando ainda mais público o interesse de licitar.

Finalmente, não se verificou abuso de prerrogativas institucionais na apresentação da Proposição, tampouco desvio de finalidade.

2.4 Análise da Legalidade e Constitucionalidade:

O objeto do projeto refere-se à regulamentação, no âmbito municipal, do Sistema de Registro de Preços – SRP, previsto nos Arts. 82 a 86 da Lei Federal 14.133, de 01º de abril de 2021, bem como no Art. 15, II, da Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

No caso em tela, **inexiste usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo**, cujas competências privativas estão elencadas nas Constituições Federal, Estadual e na Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais

Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III – do Governador do Estado:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) o sistema de proteção social dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;
- e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;
- f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;
- g) os planos plurianuais;
- h) as diretrizes orçamentárias;
- i) os orçamentos anuais;

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CLÁUDIO

Art. 29 - São de iniciativa do Prefeito as Leis que disponham sobre:

I - a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e

fundacional, e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentarias;
II - o quadro de empregados das empresas públicas, sociedades de economia mista entidades sob o controle direto ou indireto do Município;
III - o Regime Jurídico Único dos servidores públicos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluído o provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria;
IV - a criação, estruturação, extinção e atribuição dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta;
V - as Diretrizes Orçamentarias;
VI - os Planos Plurianuais;
VII - os Orçamentos Anuais.

Percebe-se, portanto, **que não há limitação para que a matéria seja deflagrada por ato legislativo dos Vereadores**, como de fato ocorreu no caso em análise.

Além disso, por tratar-se de **assunto eminentemente local, cada município detém competência própria para realizar as diretrizes apresentadas pela lei**. Desta forma, nada obsta que legislação específica crie mecanismos relativos ao Sistema de Registro de Preços, como de fato foi proposto pela Proposição em análise.

De outro lado, friso que **não existe limitação acerca da regulamentação de tais diretrizes elencadas pela lei no âmbito estadual e federal**, razão pela qual inexistem impedimentos para sua implementação no âmbito municipal. É de se ressaltar que o critério de distribuição de competência do tipo vertical pressupõe a existência de um critério para a conciliação de interesses entre os entes federados, sendo conferida à União a prerrogativa de editar normas gerais em relação às licitações, mas, não excluindo a possibilidade de que os Estados e Municípios apresentem normas complementares.

Tais normas gerais deverão ser observadas pelos demais entes federativos quando da edição de suas respectivas leis tendentes à complementar as disposições gerais advindas da União. É exatamente isso que se verifica no caso em tela, quando os vereadores apresentam esta Proposição Legislativa visando, tão somente, complementar a norma federal, mas, sem nenhuma contrariedade à mesma.

Portanto, **não se verificou incompatibilidade com as normas federais de regência** e, por isso, tratando-se de disposições meramente complementares, não há ilicitude.

Diante de tal realidade e considerando a previsão do art. 22, XXVII, da CF, que confere à União a competência de editar normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, é inequívoco que o município poderá, nos limites de sua competência, editar outras leis sobre a matéria, supletivamente.

Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. Jur. 7

Com esteio na referida previsão constitucional, lastreada no critério de repartição vertical de competência, caberá à União definir as normas gerais sobre licitações, permitido aos demais entes legislar sobre normas específicas de acordo com as suas particularidades.

Logo, apenas as normas gerais são de obrigatória observância para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante.

Quanto ao objeto, especificamente relacionado ao Sistema de Registro de Preços, **também não se verificou nenhum dispositivo ilegal, cujo conteúdo possui juízo meritório e político**, passível de análise a partir de ato dos edis, mas, fugindo à alçada da procuradoria.

Dito isso, é de se concluir que **não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades na Proposição em análise**, reunindo condições para prosseguir em tramitação.

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, conclui-se pela legalidade, constitucionalidade, e juridicidade da(s) Proposição(ões) em análise, estando apta(s) à discussão e deliberação plenárias.

Ressalvo, quanto à técnica legislativa, a necessidade de excluir o Art. 15 da Proposição, **conforme apontamentos bem colocados pelo Técnico Legislativo da Casa à esta procuradoria**, pois, o § 1º, do Art. 18, do Decreto Federal n.º 9.191, de 2017, estabelece claramente que a expressão “revogam-se as disposições em contrário” não será utilizada, tratando-se de vício a ser sanado em redação final.

É o parecer.

Cláudio/MG, 20 de setembro de 2021.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Advogado Público - OAB MG 145.659