



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon
Estado do Paraná

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

PARECER JURÍDICO Nº 10/2016
PROJETO DE LEI Nº 03/2016

Possibilidade de o Poder Legislativo deflagrar o processo legislativo que dispõe sobre normas específicas de licitações. Adequações ao interesse local. A simples remessa a lei de improbidade administrativa não caracteriza vício de iniciativa por usurpação da competência federal. Na essência não inova o ordenamento jurídico. Reprodução de normas e preceitos já previstos na legislação federal.

Foi encaminhado o presente projeto a esta Procuradoria no sentido de verificar se atende aos requisitos legais.

A matéria vem abordada através de Lei Ordinária, e a iniciativa é do Poder Legislativo.

O projeto de lei, conforme ementa e justificativa, “amplia as exigências a serem cumpridas pela administração direta e indireta do Município de Marechal Cândido Rondon, ao efetuarem pagamentos para empresas terceirizadas”.

A mensagem de exposição de motivos transmite ideia de que a matéria é necessária para resguardar o Município e conseqüentemente toda a população, pois, trará maior segurança na execução de serviços que possam ocasionar passivos ao ente político.

Inicialmente, sabemos que a competência para normas gerais de licitações é do ente federal (art. 22, XXVII da Constituição Federal), neste sentido, resta saber se o presente projeto dispõe sobre normas que deveriam ser editadas pela União.

Compulsando o projeto, em suma não restringe o que disciplina a Lei 8.666/93, ou seja, apenas exige documentos que já são obrigatórios em decorrência da norma geral da legislação federal.

Em cognição sumária, são duas indagações que poderão surgir da norma em comento:

- a) A previsão do art. 3º, em que dispõe sobre a obrigatoriedade em repassar ao fiscal de contrato a execução do serviço antes do pagamento.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

Neste dispositivo, embora inicialmente possa insurgir a sua inconstitucionalidade pela independência dos poderes, na essência, não diverge do que obriga a Lei 8.666/93, em especial o art. 67, 70, 73, I, “a”.

Portanto, sua inovação não está maculada pelo vício de inconstitucionalidade, pois, procedimento já obrigatório como forma de boa gestão pública.

O que não podemos permitir/tolerar, é que a Administração Pública, de forma ineficiente, receba ou ateste a execução de serviço quando verificar que houve desídia por parte do contratado, ato que poderá resultar em uma obra ou serviço de pouca qualidade, o que gerará problemas futuros para o Município.

Talvez, a questão central da matéria se reveste na possibilidade - que possui o parlamento - de deflagrar o processo legislativo em que prevê a obrigatoriedade de repassar ao Fiscal de Contratos a análise da execução contratual, tal como sugere o artigo 3º.

Em prima facie o que desperta a atenção é o alcance da obrigação trazida pelo Poder Legislativo, até que medida pode alcançar a interferência de um Poder em outro. Todavia, mesmo esta obrigação não é novidade, tal como já reafirmado e reportado acima, pois, a lei de licitações obriga a fiscalização de todo e qualquer contrato, o qual recai no agente denominado na lei.

Ainda quanto a competência do fiscal de contrato, o projeto não delimita qual a atividade a ser desempenhada por ele, neste ponto, por situação de atribuições, acredito que a melhor interpretação é aquela em que sua atividade ficará delimitada na análise e fiscalização que envolva a sua execução.

Portanto, embora de expressão forte, a obrigatoriedade por si só, não macula o presente projeto de lei, uma vez que, não inova, neste ponto, o ordenamento jurídico.

- b) Também, o art. 7 dispõe que o Chefe do Poder responderá por improbidade administrativa, em caso de descumprimento do previsto nesta Lei.

Neste caso, a presente lei faz uma adequação típica a um fato que se ocorrer incidirá as sanções previstas na Lei 8.429/92.

A simples remessa a uma outra lei que tenha sanção específica não importa em reproduzir uma lei sancionatória, o que geraria vício por invasão de competência, ou seja, não detém o Município competência para legislação sobre direito penal e por consequência a improbidade administrativa.

A remessa a uma lei que dispõe de diversas figura típicas não cria uma nova espécie sancionadora.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

Por fim, os demais procedimentos previstos na presente legislação decorrem do devido processo legal e contraditório, institutos já previstos na norma geral de licitações.

Na forma e mérito o presente projeto de lei encontra amparo no repertório jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Paraná:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 9.698/14, DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ/PR, QUE DISPÕE SOBRE "A PROIBIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS, SERVIÇOS, COMPRAS, ALIENAÇÕES E LOCAÇÕES POR EMPRESAS E SEUS SÓCIOS CONDENADOS EM PROCESSOS CRIMINAIS TRANSITADOS EM JULGADO" - 1. DIPLOMA NORMATIVO QUE NÃO ADENTRA NO CAMPO DO DIREITO PENAL - 2. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS - ARTIGO 17, II, DA CONSTITUIÇÃO PARANAENSE - POSSIBILIDADE - PRECEDENTE - NORMA QUE CONTÉM PRECEITOS DE ELEVADO INTERESSE PÚBLICO - DENSIFICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO DE OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA POR TODOS OS ENTES POLÍTICOS - RESGUARDO DO INTERESSE PÚBLICO, DO PATRIMÔNIO DO MUNICÍPIO E DA FUTURA EXECUÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL - 3. INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AFASTADA - INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - MATÉRIA QUE NÃO SE ENCONTRA EXPRESSAMENTE PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO QUE SE IMPÕE. 1. Tendo em vista que a lei municipal não possui conteúdo penal, não tendo criado crimes ou imposto sanções penais, inexistente violação a competência da União para legislar sobre Direito Penal (art. 22, I, da CF) ou ao art. 5º, XXXIX, que versa sobre o princípio da legalidade na seara criminal. 2. Inexistente violação ao art. 22, XXVII, da CF, pois à União compete a edição de normas gerais sobre licitações e contratações públicas, permitindo-se aos Estados e Municípios a edição de norma suplementar para adaptá-las as suas realidades, conforme já decidido pelo STF (RE 23560, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, j. 29.05.2012, p. 19-06-2012), o que possui amparo no art. 17, II, da Constituição Paranaense, sendo louvável a iniciativa do Legislativo local na edição desta norma que contempla relevantes preceitos éticos, concretiza princípios como a moralidade e supremacia do interesse público, de forma a prevenir eventuais lesões ao patrimônio do Município e à gerência de recursos públicos. 3. Conforme já decidido por este Órgão Especial: "a Câmara Municipal é a sede natural de elaboração das leis, sendo exceção os casos em que é vedada a iniciativa do processo legislativo pelos vereadores" (AI 1040039-4, Rel. Jorge Wagh Massad, j. 16.09.2013). Outrossim, a norma impugnada não dispõe sobre a criação, não modifica a estrutura e nem mesmo altera atribuições de Secretarias e Órgãos da Administração Municipal, mas busca impedir a contratação com o Poder Público por aqueles que tenham sido condenados pelo cometimento dos crimes nela especificados, dentre elas a malversação de recursos públicos, cuja matéria não se encontra elencada dentre as hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo, razão pela qual, não padece de inconstitucionalidade formal. (TJPR = Acórdão 1326371, Relator Luís Carlos Xaveir, Publicação 30/10/2015, Julgamento em 19/10/2015).

Ainda,



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.330, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO, PARANÁ - OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DE CURSOS DE PRIMEIROS SOCORROS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO DE EDUCAÇÃO INFANTIL DAQUELA MUNICIPALIDADE - 1. INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - NÃO CONFIGURAÇÃO - INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - MATÉRIA QUE NÃO SE ENCONTRA EXPRESSAMENTE PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL - 2. INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO AO AUMENTAR DESPESAS DO MUNICÍPIO - NÃO CONFIGURAÇÃO - AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÉVIA EM LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA QUE NÃO AUTORIZA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, TÃO-SOMENTE IMPEDE SUA APLICAÇÃO NAQUELE EXERCÍCIO FINANCEIRO - PRECEDENTE DO STF - ATRIBUIÇÃO DO PRÓPRIO PODER EXECUTIVO LOCAL PARA EFETIVAR OS 2CONTORNOS MATERIAIS DA NORMA IMPUGNADA, MEDIANTE REGULAMENTAÇÃO - 3. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - RESTRIÇÃO DA LICITAÇÃO A ENTIDADES INSERIDAS NO TERRITÓRIO MUNICIPAL - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE OS CONCORRENTES - INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL COM REDUÇÃO DE TEXTO NO QUE DIZ RESPEITO À EXPRESSÃO "SEDIADAS NO MUNICÍPIO" - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.1. "A Câmara Municipal é a sede natural de elaboração das leis, sendo exceção os casos em que é vedada a iniciativa do processo legislativo pelos vereadores" (TJPR, AIOE 1040039-4, Curitiba, Rel. Jorge Wagih Massad, Unânime, J.16.09.2013). Outrossim, a norma impugnada não dispõe sobre a criação, não modifica a estrutura e nem mesmo altera atribuições de Secretarias e Órgãos da Administração Municipal, mas busca ampliar a segurança dentro dos estabelecimentos de ensino de educação infantil, assegurando os direitos e garantias fundamentais das crianças, cuja matéria não se encontra elencada dentre as hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo, razão pela qual, não padece de inconstitucionalidade formal.2. Conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI 3599, Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 321/05/2007). Além disso, no caso concreto, compete ao próprio Executivo conferir os contornos materiais da aplicação da norma impugnada, mediante regulamentação, cujos cursos, inclusive, poderão ser ministrados pela Polícia Militar ou pelo Corpo de Bombeiros, através da celebração de convênios ou termos de cooperação sem ônus para a Municipalidade.3. A previsão de contratação com o Poder Público restrita apenas as entidades sediadas no âmbito do Município, implica em restringir a competitividade do certame e direta afronta ao art. 27, inciso XX da Constituição do Estado. (TJPR – Acórdão 1209867-6, Relator Luís Carlos Xavier, Publicação 02/07/2015, Julgado em 15/06/2015).

Nos termos argumentados em sede jurisprudencial, o Tribunal de justiça do Estado, não encontrou vícios quando o projeto de lei municipal não abordar norma geral de licitações e contratos, ou quando o dispositivo sancionador não é inovado no plano jurídico, nestes dois aspectos as decisões corroboram com a tese articulada na presente análise.

Mesma orientação é traçada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo:



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon
Estado do Paraná

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.779, de 28 de agosto de 2013, de iniciativa da Câmara Legislativa. Invasão de competência normativa federal. Inocorrência. Lei que se encontra no âmbito de atuação do poder legislativo municipal, tendo em vista abordar norma específica ou especial de licitação, o que não é vedado pela Constituição Federal. Inconstitucionalidade da lei não reconhecida. Ação improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade – TJSP – Relator – Tristão Ribeiro – 2039596-35.2015.8.26.0000 – Julgamento 23/09/2015 – Registro 29/09/2015).

Assim, salvo eventual equívoco escusável, a matéria não inova o ordenamento jurídico, bem como, pretende complementar a legislação adequando-a ao interesse local, por fim, não viola a norma geral de licitação (Lei Federal nº 8.666/93), sendo assim, não encontramos obste na matéria.

Este é o parecer, *s.m.j.*, que ora subscrevo¹.

Marechal Cândido Rondon, 21 de março de 2016.

VICTOR EDUARDO BERTOLDI BOFF
Procurador Jurídico
OAB/PR 41.452

¹ Parecer manifestado segundo a convicção deste procurador, o qual não é vinculativo, podendo a Administração adotar a solução que melhor resguarde o interesse público.