

## Parecer Jurídico

**Requerente:** Poder Legislativo de Cláudio/MG

**Solicitante:** Presidência da Casa Legislativa

**Assunto:** **Projeto de Resolução n.º 2, de 31 de janeiro de 2023**, o qual “Regulamenta a Lei Federal n.º 14.133, de 01º de abril de 2021, no âmbito do Poder Legislativo de Cláudio, Estado de Minas Gerais” e respectiva **Emenda n.º 1**, Aditiva.

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

### **1. Relatório:**

Trata-se de parecer jurídico que analisa os aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e parâmetros regimentais acerca da Proposição Legislativa em epígrafe, **de autoria da Mesa Diretora do Poder Legislativo**.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem a Proposição principal e respectiva mensagem de justificativa, além da Emenda n.º 1, que guarda compatibilidade de objeto e se restringe a acrescentar a Ementa do Projeto, que, por um lapso, não constou na redação original.

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.

É, em apartado, o relatório.

### **2. Síntese da Análise Jurídica:**

#### **2.1. Análise dos Aspectos Formais da Proposição, da Técnica Legislativa, Iniciativa e Competência:**

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de *processo legislativo*<sup>1</sup>. 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 um ato normativo. Sua fase inicial é a da apresentação, pela qual a Proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente pela tramitação e aprovação, se for o caso.

---

<sup>1</sup> 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.

Neste primeiro momento (da apresentação), a Proposição Legislativa possui conteúdo de ato administrativo, pois: a) submete-se a regime jurídico próprio de Direito Público; b) produz diversos efeitos jurídicos imediatos (sobretudo os efeitos listados no Regimento Interno da Casa); c) é passível de controle (como o controle jurídico desta Procuradoria, por exemplo, além do controle político dos demais edis e, finalmente, passível de controle pelo Judiciário, se necessário for). Após a tramitação de praxe, e, caso aprovado, o Projeto tornar-se-á um ato normativo (geralmente uma lei), o que ocorrerá somente em momento futuro.

Dito isso, há de ser perquirida a presença dos requisitos regimentais da Proposição, a fim de aferir sua legalidade formal, necessária à tramitação.

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 mínimos, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação necessários ao seu acolhimento.** Além disso, **não existem motivos prejudiciais ao seu conhecimento, devendo ser admitido para tramitação.**

Registramos, também, que **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 da Mesa Diretora, visto se tratar de assunto privativo ao Poder Legislativo.**

Logo, **inexiste vício de competência.**

Quanto à técnica legislativa utilizada:

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).

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, pois, as leis interferem, direta ou 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/impeçoal deve estar consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo).

A redação do Projeto em análise é **coerente, coesa, uniforme, impessoal e objetiva**, não tendo sido detectados vícios gramaticais ou de concordância que comprometam a compreensão de seu conteúdo.

Ademais, foram atendidas as disposições da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, e do Decreto Federal 9.191, de 01º de novembro de 2017, os quais definem os parâmetros redacionais mínimos para a criação e edição de conteúdo legislativo, dos quais cito o artigo 14 do Decreto Federal citado, *in verbis*:

Art. 14. As disposições normativas **serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica**, e observarão o seguinte:

I - para obtenção da clareza:

- a) usar as **palavras e as expressões em seu sentido comum**, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar **frases curtas e concisas**;
- c) construir as orações na **ordem direta**;
- d) **evitar preciosismo, neologismo e adjetivação**; e
- e) buscar a **uniformidade do tempo verbal** no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;

II - para obtenção da precisão:

- a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
  - b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e **evitar o emprego de sinonímia**;
  - c) **evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido** ao texto;
  - d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;
- (...)

Estas disposições foram atendidas no projeto em referência, não havendo ofensa à técnica legislativa.

Eventuais vícios redacionais, gramaticais, ortográficos ou de formatação que não alterem o conteúdo normativo e essência do ato, **podem ser corrigidos em redação final, a critério da Comissão de Legislação, Justiça e Redação, não ensejando ilegalidade e dispensando elaboração de Emendas para sua correção, escapando à análise meramente jurídica deste Parecer.**

## **2.2. Análise da Juridicidade e da 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 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 (quicá no Constitucional), 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.

No caso, **a medida foi adequadamente justificada, com argumentos suficientes para fazer concluir pela moralidade de sua pretensão e, ao mesmo tempo, pela juridicidade**, visto que a Proposição trará benefícios à população deste município (análise meramente preambular e sem aprofundamento, nos limites da atuação da Procuradoria, cujo conteúdo meritório deve ser debatido e votado pelos edis). É dizer, portanto, que o Regulamento relativo à Nova Lei de Licitações **é necessário para continuidade dos serviços públicos prestados pela Casa Legislativa**, tendo em vista que, com a proximidade da revogação da Lei n.º 8.666/93, somente a existência de Regulamento próprio legitimará a aplicação do novo diploma legislativo.

**Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade e de moralidade administrativa, tendo em vista que os argumentos avocados são suficientes à motivação da Proposição e à demonstração de atendimento ao interesse público**, fim último de toda legislação.

## **2.4. Análise da Legalidade e Constitucionalidade – Análise de Mérito**

Ressaltamos, inicialmente, que **inexiste usurpação de quaisquer das competências legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo**, as quais 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 Orçamentárias;

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 Orçamentárias;  
VI - os Planos Plurianuais;  
VII - os Orçamentos Anuais.

É inegável que, a partir da Constituição Federal de 1988, o município ***consolidou sua importância do ponto de vista político, econômico e social, como centro de tomadas de decisões fundamentais para nosso cotidiano***, haja vista ser detentor de competências próprias. Destacam-se os assuntos de interesse local e demais competências outorgadas pelo texto constitucional.

O **Poder Legislativo Municipal é imprescindível para a efetivação dos serviços públicos municipais**, materializando a autonomia do município frente aos demais entes federados. É neste cenário que se insere a legislação que se pretende instituir, pois, o Regulamento relativo à Nova Lei de Licitações constitui matéria interna do Legislativo, sendo a Resolução o instrumento normativo ideal.

A Resolução, de fato, é norma que regula matéria privativa da Casa Legislativa, de cunho político, administrativo, processual ou legislativo. No caso em tela, estar-se diante de norma que visa regular matéria administrativa, relativa ao Regulamento da nova lei de Licitações e Contratos Administrativos. É neste cenário que o texto constitucional elenca a Resolução como ato normativo integrante do Processo Legislativo Federal, à vista do Art. 59, VII.

A elaboração de Regulamento decorre da necessidade de **ajustes e adequação das normas e regulamentos internos desta Casa Legislativa para a compatibilização da Política de Contratações**, das diretrizes de governança e das competências dos agentes públicos com as disposições da Lei Federal n.º 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

Neste cenário, o Poder Legislativo municipal detém autonomia para regulamentação dos procedimentos internos de licitações e contratos, não estando automaticamente vinculada às disposições regulamentares emanadas pelo Poder Executivo, visto tratar-se de matéria *interna corporis*.

A base legislativa para elaboração do Regulamento advém dos Artigos 7º, 8º, § 3º, e 11, parágrafo único, todos da Lei Federal n.º 14.133/2021, doravante transcritos:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

(...)

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

(...)

§ 3º **As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.**

(...)

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Como pode ser destacado, sobretudo em face da previsão do Art. 8º, § 3º, cada ente tem plena legitimidade para editar seu Regulamento próprio. Neste sentido, o Poder Executivo federal, por exemplo, editou o Decreto Federal n.º 11.246, de 27 de outubro de 2022, que dispõe sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O Senado Federal, por seu turno, editou o Ato da Diretoria Geral n.º 14/2022, da lavra da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação, que também Regulamenta o disposto na Lei Federal n.º 14.133/2021.

Em que pese os atos normativos federais servirem de baliza ao Poder Legislativo municipal, o ente é autônomo e, por isso, adstrito apenas às questões legais previstas na Lei Federal n.º 14.133/2021, visto tratar-se de normas gerais de Licitações e Contratos Administrativos.

É sabido que a Constituição Federal de 1.988 dispõe, em seu art. 22, inc. XXVII, ser competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estado, Distrito Federal e

Municípios. No caso em análise, no entanto, não se vislumbrou nenhuma desconformidade do Regulamento ora em análise com as normas gerais editadas pela União, havendo, por isso, compatibilidade legislativa.

A Constituição Federal, portanto, outorga aos demais entes federados competência legislativa própria e suplementar acerca de licitações e contratos administrativos, permitindo-lhes legislar sobre normas específicas de acordo com as suas particularidades.

**Há que se cotejar o art. 22, XXVII, com o art. 24, inciso XI e §§1º e 2º e o art. 30, II, da CRFB, concluindo-se, consoante entendimento já sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, que a competência legiferante em matéria de contratação pública é do tipo concorrente<sup>2</sup>.**

Embora topograficamente inserida no art. 22 da Constituição Federal, a competência da União para legislar sobre licitação e contratação, 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).

Como já mencionado, se, por um lado, compete à União definir as normas gerais sobre o tema, por outro, é permitido aos demais entes federativos 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.

Como bem assentou o Pretório Excelso na apreciação da ADI 4060/SC, julgada em 25/02/2015:

[...] 1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V) (...)<sup>3</sup>. A prospective overruling, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, revela oportuno ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988.

A despeito do posicionamento pessoal deste procurador, eminentemente municipalista, endossamos o ponto de vista da Suprema Corte, no sentido de atribuir prestígio aos instrumentos normativos locais, que visam atender às particularidades do ente municipal.

<sup>2</sup> AMORIM, Victor. Competência Normativa Sobre Contratações Públicas: o que é norma geral e norma específica na Lei n.º 14.133/2021. Disponível in <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/09/17/competencia-normativa-sobre-contratacoes-publicas-o-que-e-norma-geral-e-norma-especifica-na-lei-no-14-133-2021/> acesso 10 fev 2023.

Portanto, face aos argumentos listados, *o objeto do projeto em análise é lícito, atendendo aos parâmetros de juridicidade, legalidade e constitucionalidade e não havendo nenhuma incompatibilidade com as normas gerais editadas pela União.*

### **3. Conclusão:**

À luz do que fora exposto, *conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Resolução n.º 2/2023 e sua correspondente Emenda*, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa, estando apto à discussão e deliberação plenárias, motivo pelo qual **ratificamos parecer jurídico oral já exarado em reunião conjunta das comissões desta Casa Legislativa.**

É o parecer.

Cláudio/MG, 10 de fevereiro de 2023.

---

**Dr. Rodrigo dos Santos Germini**  
Procurador Legislativo - OAB MG 145.659