



PARECER JURÍDICO: 039/2021

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.374/2021

EMENTA: “Determina que os serviços terceirizados pelo Poder Público Municipal que utilizam veículos, caminhões, máquinas e demais especificados para a prestação de serviços sejam equipados com GPS para rastreamento e monitoramento, e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Humberto Carlos dos Santos, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.374/2021, que determina que os serviços terceirizados pelo Poder Público Municipal que utilizam veículos, caminhões, máquinas e demais especificados para a prestação de serviços sejam equipados com GPS para rastreamento e monitoramento, e dá outras providências.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 19 de agosto de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 23 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:



Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *suso*, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Desse modo, não há qualquer limitação constitucional à propositura de Projeto de Lei por vereador versando sobre a matéria aqui tratada, especialmente porque não foram criados deveres ou obrigações ao Executivo. Portanto, é de se reconhecer que o Projeto de Lei não adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, situação que levaria a veto específico por vício de iniciativa.

Assim, é legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da Administração Pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Magna.

Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente projeto está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).

In casu, o projeto em epígrafe tem como objetivo o monitoramento da frota das empresas terceirizadas de locação de veículos contratadas pelo Poder Público, sendo que elas deverão utilizar veículos, caminhões e máquinas equipados com GPS para rastreamento, o que contribuirá para aperfeiçoar a eficiência dos serviços, modernizando e aprimorando a gestão pública.

Conforme reza a Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF).



A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: Art. 30. Compete aos Municípios: I - **legislar sobre assuntos de interesse local**; II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**; (...) (grifei).

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 112 da Carta Catarinense, *in verbis*:

Art. 112 — Compete ao Município:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

Verifica-se, portanto, que a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de competência legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, da Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

A medida pretendida, conforme informa a respectiva justificativa, visa assegurar a publicidade e transparência, fornecendo maior efetividade aos princípios consagrados no artigo 37, da CF/88. A Administração Pública deve obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre uma série de outros que marcam o regime jurídico-administrativo.

Nesse passo, percebe-se que a matéria do Projeto de Lei objetiva estabelecer mecanismos de controle e fiscalização dos contratos firmados entre o Município de Imbituba e empresas prestadoras de serviços que operem com veículos ou equipamentos automotores. Tais medidas estão alinhadas aos objetivos de proteção do patrimônio público e dos princípios constitucionais que vinculam a Administração Pública.

É de se considerar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal (5ARE 878911 RG / RJ – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878.911 Rio de Janeiro, rel. Gilmar Mendes, j. 19/09/2016) sedimentou entendimento no sentido de que **“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 seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”** (grifei).



Seguindo essa perspectiva constitucional, de forma a não deixar dúvidas quanto a viabilidade do exercício de iniciativa parlamentar, em matéria desse jaez, colaciona-se julgado do STF, que assim decidiu:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 1º, 2º e 3º da Lei 50, de 25-5-2004, do Estado do Amazonas. Teste de maternidade e paternidade. Realização gratuita. (...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da administração pública local. **Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão 3 previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.**" (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.) (Grifei).

Contudo, em relação ao mérito importa salientar que esta Assessoria Jurídica não explanará argumentação, pois caberá tão somente aos Vereadores, no uso de sua função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.

Por fim, importa ressaltar que as despesas advindas da execução desta pretensa proposição são de responsabilidade das empresas terceirizadas, conforme disposição expressa do art. 3º, do Projeto de Lei em apreço.

De outra banda, ocorre que o Projeto de Lei, embora louvável no seu objeto, prevê a instalação e operação de veículos mediante sistema GPS, GSM ou GPRS, implicando em custos adicionais não estabelecidos previamente e não contemplados nas precisas propostas ofertadas nas licitações e que, por via de consequência, enseja despesa a ser repassada para o Município, considerando que o aumento de custo para a prestadora de serviço acarreta em aumento do preço de locação dos equipamentos.

Desse modo, em virtude do aumento de custo sem previsão no processo licitatório e que a aplicação dessas determinações nos processos licitatórios futuros acarretará um aumento nos custos de aspecto orçamentários a operacionalização do sistema, o Projeto de Lei deve ser instruído com a indicação da fonte de recursos para custeio das despesas inexoráveis à realização do projeto que se pretende instituir, como exigido pelos arts. 165 e 166 §§ e incisos e 167, inciso I da CF/1988, bem como, pelos artigos. 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Coadunando, a proposição sem os respectivos anexos encontra-se inadequada, pois não há a análise prévia da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária



Anual, além da compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, descumprindo o que determinam os artigos citados da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, observada a incompletude do processo legislativo, pode o Nobre Vereador requisitar ao Presidente da Câmara seja expedido ofício ao Poder Executivo para a produção desse documento quando da execução da medida, ou, sua negativa, justificando que as dotações podem ser suplementas, adequadas ou incluídas novas despesas para o orçamento seguinte.

Cumprir destacar ainda que ao criar condicionantes às contratações públicas de serviços por meio de licitação, por dever constar obrigação de que as interessadas comprovem a instalação e operacionalização de seus veículos mediante sistema de monitoramento via satélite, esta Assessoria Jurídica entende pela inviabilidade de adequação com a proposta prevista no Projeto de Lei aos contratos em execução.

Sendo assim, recomenda-se emenda ao artigo 4º para que a proposta sob análise seja aplicável somente em relação a novos contratos, não havendo influência nos contratos vigentes com a Prefeitura.

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade do Projeto de Lei no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no projeto de lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, por amor ao debate, a LC 101/00 exige a apresentação de relatório de impacto e declaração do ordenador de tal sorte que não venha a macular o Projeto de Lei n. 5.374/2021.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade, com a emenda sugerida**, de modo que não se evidencia qualquer óbice à tramitação do Projeto de Lei nº 5.374/2021, por inexistirem vícios de natureza material ou formal.



Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 27 de agosto de 2021.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)