



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 80-A/2024 CJL

PROCOLO: 3489/2024

DATA ENTRADA: 21 de novembro de 2024

PROJETO DE RESOLUÇÃO nº 778 de 2024

**Ementa:** Regulamenta o procedimento de apuração de infrações e aplicação de sanções administrativas a licitantes e contratados, no âmbito da Câmara Municipal de Caruaru – Pernambuco.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) da Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Resolução nº 778/2024, que Regulamenta o procedimento de apuração de infrações e aplicação de sanções administrativas a licitantes e contratados, no âmbito da Câmara Municipal de Caruaru – Pernambuco. Projeto de Resolução nº 778/2024, de autoria da **MESA DIRETORA**.

O Projeto de Resolução em análise é composto por quarenta e dois artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pela Mesa Diretora.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Resolução que regulamenta o procedimento de apuração de infrações e aplicação de sanções administrativas a licitantes e contratados, no âmbito da Câmara Municipal de Caruaru - Pernambuco, segundo justificativa anexa ao projeto:



*A apresentação do Projeto de Resolução em referência, propõe o estabelecimento de um marco na responsabilização administrativa das pessoas jurídicas/físicas pela prática de atos ilícitos em face de contratos estabelecidos com a Câmara Municipal de Caruaru. Nesse compasso toda e qualquer pessoa jurídica ou física que por intermédio de membros do seu corpo societário vir a causar prejuízo à Câmara Municipal, diga-se, ao Município de Caruaru fica ao alcance de responder Processo Administrativo de Apuração e Aplicação de Penalidades. A matéria apresentada neste Projeto de Resolução se inspira em diversas normas que tratam do assunto em tela, sendo uma eficiente ferramenta voltada ao combate à corrupção e atos de possam culminar em improbidade. Na sua essência prevê o momento e as circunstâncias de sua utilização no intuito de, pelo devido processo legal, vir a punir, administrativamente, aqueles que agem de maneira prejudicial ao erário. As penas e o momento de se utilizar o diploma em comento está estabelecido no bojo do processo, se for o caso. A proposta que se apresenta aos Pares desta Casa demonstra que o Parlamento Municipal, dentre uma das nobres funções de fiscalizar os gastos públicos, não poderia deixar de ter no seu acervo de leis, um norma de tão importância e significado, pois o clamor por ferramentas que se coadunem com a observância rigorosa e inflexível dos princípios que regem a administração pública, estabeleçam diplomas que possam buscar a responsabilização administrativa daqueles que porventura venham trazer prejuízo a coisa pública local. Essas são as razões que a Mesa Diretora submete a presente matéria às Senhoras e Senhores Vereadoras e Vereadores, respectivamente, no intuito que, em juízo de valor, apreciem e possam votar com a mais salutar consciência de que estão prestando um grande serviço à esta Casa e ao Município de Caruaru.*

**É o relatório.**

**Passo a opinar.**



## 2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

*Ab initio*, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante<sup>1</sup>, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

**Art. 274** – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

---

<sup>1</sup> Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;



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 de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

### **3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.**

O Projeto de Resolução em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela Mesa Diretora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que a Mesa Diretora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



Quanto à competência, é de competência do município legislar sobre assunto de interesse local, sendo tal competência proveniente da Constituição Federal de 1988, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, suplementando a legislação federal e estadual, no que couber. Ainda, É competência exclusiva da Mesa Diretora dispor sobre as matérias previstas no inciso I do art. 132 do Regimento Interno do Poder Legislativo de Caruaru:

Art. 132 – É da competência exclusiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal a iniciativa das proposições que versem sobre:

I – sua organização, funcionamento, polícia legislativa, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços;

Desta forma, não resta outro conhecimento senão a indicação de matéria de competência deste município, notadamente do Poder Legislativo.

#### **4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO**

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria simples ou absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos dos artigos 107 e 115, §1º, do Regimento Interno, *verbis*:

**Art. 107** – A Câmara Municipal somente deliberará com a presença da **maioria absoluta de seus membros** e adotará uma das seguintes formas de votação:

**I** – **simbólica**, adotada na apreciação das proposições de requerimentos, indicações, ata das sessões, projeto de lei de denominação de logradouro público, **projetos de resolução e de decreto legislativo de autoria da Mesa Diretora**, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;

**Art. 115** – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

**§ 1º** - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.;

Por fim, concluída a tramitação, se aprovada, a resolução será promulgada pelo Presidente da Câmara, transcrita em livro próprio e afixada no local de costume.



## 5. MÉRITO

Com a propositura do Projeto de Resolução referente à análise em andamento, a Mesa Diretora acabou por trazer, como objeto central, o procedimento para a apuração de infrações em procedimentos de licitação, conseqüentemente com a aplicação de sanções administrativas aos envolvidos, a saber, licitantes e contratados. Em suma, o Projeto não busca alterar ou adicionar disposições ao Regimento Interno da Casa (Resolução nº 554/2010), mas tratar especificamente sobre a matéria principal trazida, como é possível identificar a partir da leitura dos primeiro artigo da propositura:

### Projeto de Resolução nº 778/2024

**Art. 1º** Esta Resolução estabelece normas regulamentares sobre o Processo Administrativo de Apuração e Aplicação de Penalidades - PAAAP, no âmbito da Câmara Municipal de Caruaru – PE, à licitantes e contratados, previstas nos arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666, de 1993; nos arts.155 a 162 da Lei nº 14.133, de 2021; art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002; e, art. 49 do Decreto nº 10.024, de 2019.

**Parágrafo único.** Esta norma aplicar-se-á, também, às contratações celebradas por dispensa ou inexigibilidade de licitação, com fundamento nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993 e nos arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133, de 2021.

Inicialmente, tem-se que os projetos de resolução são previstos no Artigo 123, inciso III, com análise detalhada no “CAPÍTULO III DO TÍTULO IV” do Regimento Interno desta Casa legislativa. Mais especificamente nos Arts. 142 e 143, são apresentadas as matérias passíveis de deliberação por meio de Resolução. Transcreve-se o conjunto dos mencionados dispositivos legais:

**Art. 123** – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir:

(...)

**III** – projeto de resolução e de decreto legislativo: matéria de competência da administração municipal privativa da Câmara sobre assuntos de sua economia interna ou de cuja elaboração não participe o Poder Executivo;

**Art. 142** – Sobre assuntos de procedimentos internos a Câmara deliberará através de Resolução.

**Art. 143** – A iniciativa do projeto de resolução cabe a qualquer Vereador, às Comissões Permanentes ou à Mesa Diretora, destinando-se os mesmos a regular matéria de caráter político ou administrativo, principalmente sobre:

**I** – perda, cassação e extinção de mandato de Vereador;



- II – destituição de membro da Comissão Executiva ou de Comissões Permanentes;
- III – concessão de licença a Vereador; qualquer matéria de natureza regimental;
- IV – **qualquer matéria de natureza regimental**;
- V – nomeação, demissão, aposentadoria e disponibilidade de servidor do Poder Legislativo;

Nota-se que o Projeto, ao ser apresentado, teve seu art. 2º disposto como art. 3º, havendo ocorrido o mesmo para os artigos posteriores, ou seja, cada artigo posterior contando com um número a mais na ordem, porém, tal questão é sanada através de emenda redacional, a qual será mais comentada em outro ponto.

A título exemplificativo, o Decreto nº 57.002/24, em Pernambuco, atribuiu matéria semelhante à analisada no Projeto de Resolução nº 778/2024, porém, envolvendo procedimentos licitatórios apenas na esfera da Administração Pública estadual, como é possível verificar a partir da ementa:

Dispõe sobre o procedimento de extinção dos contratos administrativos e de apuração e aplicação de penalidades no âmbito das contratações da Administração Pública Estadual.

Como é possível verificar, o Projeto de Resolução da presente análise pretende apresentar conformidade com, além das demais legislações, a Lei nº 14.333/2021, também conhecida como a Nova Lei de Licitações. Desta, destaca-se, agora, resumidamente, o capítulo acerca das **infrações e sanções administrativas**, compreendendo do art. 155 ao 163:

<b>Lei nº 14.133/2021 – TÍTULO IV – CAPÍTULO I (DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS)</b>
<p><b>Art. 155.</b> O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>I - dar causa à inexecução parcial do contrato;</li><li>II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;</li><li>III - dar causa à inexecução total do contrato;</li><li>IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;</li><li>V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;</li><li>VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;</li><li>VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;</li><li>VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;</li><li>IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;</li><li>X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;</li></ul>



XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;

XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

**Art. 156.** Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - impedimento de licitar e contratar;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

I - a natureza e a gravidade da infração cometida;

II - as peculiaridades do caso concreto;

III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública;

V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

(...)

**Art. 157.** Na aplicação da sanção prevista no inciso II do **caput** do art. 156 desta Lei, será facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação.

**Art. 158.** A aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do **caput** do art. 156 desta Lei requererá a instauração de processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará o licitante ou o contratado para, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir.

(...)

§ 4º A prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da ciência da infração pela Administração, e será:

I - interrompida pela instauração do processo de responsabilização a que se refere o **caput** deste artigo;

II - suspensa pela celebração de acordo de leniência previsto na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;

III - suspensa por decisão judicial que inviabilize a conclusão da apuração administrativa.

**Art. 159.** Os atos previstos como infrações administrativas nesta Lei ou em outras leis de licitações e contratos da Administração Pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida Lei.

**Art. 160.** A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, e, nesse caso, todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia.

**Art. 161.** Os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos deverão, no prazo máximo 15 (quinze) dias úteis, contado da data de aplicação da sanção, informar e manter atualizados os dados relativos às sanções por eles aplicadas, para fins de publicidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), instituídos no âmbito do Poder Executivo federal.

(...)

**Art. 162.** O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado a multa de mora, na forma prevista em edital ou em contrato.



**Parágrafo único.** A aplicação de multa de mora não impedirá que a Administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções previstas nesta Lei.

**Art. 163.** É admitida a reabilitação do licitante ou contratado perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, exigidos, cumulativamente:

I - reparação integral do dano causado à Administração Pública;

II - pagamento da multa;

III - transcurso do prazo mínimo de 1 (um) ano da aplicação da penalidade, no caso de impedimento de licitar e contratar, ou de 3 (três) anos da aplicação da penalidade, no caso de declaração de inidoneidade;

IV - cumprimento das condições de reabilitação definidas no ato punitivo;

V - análise jurídica prévia, com posicionamento conclusivo quanto ao cumprimento dos requisitos definidos neste artigo.

**Parágrafo único.** A sanção pelas infrações previstas nos incisos VIII e XII do **caput** do art. 155 desta Lei exigirá, como condição de reabilitação do licitante ou contratado, a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável.

Isto posto, não se verifica alguma divergência entre o Projeto analisado e o trecho da Lei nº 14.133/2021 acima destacado.

Com o objetivo de enriquecer a análise sobre a propositura, observa-se que **nesta houve a importância de ressaltar a existência da proporcionalidade**, sobretudo na aplicação de sanções relacionadas ao processo licitatório. Em relação à proporcionalidade atrelada às sanções sobre o procedimento licitatório, destaca-se o seguinte entendimento jurisprudencial:

**APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL. INEXECUÇÃO PARCIAL. SUSPENSÃO DO DIREITO DE LICITAR POR DOIS ANOS. SANÇÃO DESPROPORCIONAL. EXAME DA QUESTÃO CONTROVERTIDA À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. PENALIDADE AFASTADA NO CASO CONCRETO. CONTROLE JUDICIAL. VIABILIDADE. A aplicação de sanções administrativas pelo Poder Público orienta-se pelo princípio da proporcionalidade. Logo, a penalidade deve guardar estrita correlação com a reprovabilidade da conduta que se quer sancionar.**

Ante a inexecução parcial do contrato pela empresa contratada, cabível a aplicação de penalidades pela Administração Pública, conforme previsto no art. 87 da Lei 8.666/93 e na cláusula décima segunda do Termo Aditivo 01/2014 ao Contrato Administrativo nº 201/2013, uma vez assegurada a defesa prévia. A penalidade de suspensão de participar em licitações com o Município de Rio Pardo por até 02 (dois) anos, imposta à empresa impetrante pelo ente público, revelou-se desproporcional à gravidade do fato, eis que a paralisação dos serviços de transporte escolar pela contratada perdurou por apenas 01 (um) dia, explicada, mas não justificada, pela impontualidade de obrigações a cargo do Município. APELO DESPROVIDO. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70074217670,



Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator:  
Miguel Ângelo da Silva, Julgado em 24/08/2017).

Como pôde ser visualizado anteriormente, em outro ponto, a propositura trata sobre matéria de competência exclusiva da Mesa Diretora, a qual deve novamente ser realçada e remete a atenção ao artigo 132, I, do Regimento Interno:

**Art. 132** – É da competência exclusiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal a iniciativa das proposições que versem sobre:

**I** – sua organização, funcionamento, polícia legislativa, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços;

Destarte, o referido Projeto de Resolução apresenta legalidade jurídica, considerando que, no tocante à iniciativa e competência, foram atendidos os requisitos legais, havendo o entendimento de que é de competência exclusiva da Mesa Diretora as proposições que envolvam a organização e funcionamento da Câmara Municipal.

## 6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa entende pela necessidade de emendas redacionais e modificativas, nos termos do Art. 165, III e V do R.I. As referidas emendas visam corrigir imperfeições redacionais e de estrutura organizacional, permitindo assim uma melhor visualização do PAAAP.

## 7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição.



Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Resolução, com as emendas do relator(a), por atender aos requisitos constitucionais do interesse local a ser tutelado, bem como todo arcabouço jurídico em vigor na República.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 22 de novembro de 2024.

**ANDERSON MÉLO**

OAB-PE 33.933D

Supervisor de Consultoria e Legislação Digital

**EDILMA ALVES CORDEIRO**

Consultora Jurídica Geral

**ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE**

Estagiário de Direito - CJL