



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

PARECER COMISSÃO GERAL DE PARECERES (CGP)

Nº 11/2021

Aos tres dias do mês de outubro de 2021, na sede da Câmara Municipal de Vereadores de Tupandi, reuniram-se os membros da Comissão Geral de Pareceres, indicados e votadas nos termos do Regimento Interno (art. 56 do Regimento Interno), tendo como membros os Vereadores MATHEUS KLASSMANN (Presidente), ALICE VANESSA GERLACH FRÜHLING (Membro) e BRUNA SCHUH JUNGES (membro) e acompanhados da Assessoria Jurídica da Câmara de Vereadores, todos os presentes na reunião virtual, para deliberar sobre a matéria encaminhada pela Mesa Diretora, quais sejam:

DO PROJETO EM ANÁLISE

A) PROJETO DE LEI Nº 068/2021 que INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL "URBANIZA TUPANDI" DE SUBSÍDIO DE HORAS MÁQUINAS PARA MELHORIAS NAS PROPRIEDADES URBANAS E RURAIS DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Passaremos a análise do Projeto encaminhado à essa Comissão:

a) Projeto nº 68/2021

De plano, o projeto suso recebeu parecer de viabilidade técnica pela assessora jurídica desta Casa das Leis, tombado neste processo legislativo.

A comissão, no seu dever técnico de debater a conjectura normativa vindoura adere em parte a posição adotada pelo causídico, somando à ela ponderações que viam a melhoria do tema, e sua correta execução.

Começando pelo preambulo aposto. O preâmbulo é a forma normativa de introdução e de identificação da lei, visando demonstrar sua origem e indicar o corpo legislativo que a votou e a autoridade executiva que a promulgou. A Lei Complementar n. 95 de 26 de fevereiro de 1998, assim define:

"Art. 6º. O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal."



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

Ou seja, o preâmbulo presta-se a elucidar a competência do órgão público que deflagrou o procedimento legislativo e certificar que o trâmite técnico legiferador foi seguido á risca, escorado em fundamentos legais.

Erro comum quando da confecção de projetos de lei é a inserção do preâmbulo em sua redação. Este ato é impróprio uma vez que ainda não está consolidado todo o rito legislativo que irá materializar a lei, não sendo possível presumir que a Câmara Municipal irá "aprovar" o projeto de lei ou se o Prefeito irá "sancionar e promulgar" o referido projeto.

Nesse ponto, outro equívoco contundente que ocorre na feitura de leis é a forma inexata que se dá a redação do preâmbulo. É comum encontrar-se no preâmbulo de inúmeras leis municipais o termo "a Câmara decreta". A Câmara Municipal, enquanto órgão legislador e fiscalizador do Poder Executivo não realiza decretos, ato típico de organização e operacionalização funcional emanado do Poder Executivo. Segundo afirma MEIRELLES (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13. ed., São Paulo: Malheiros, 20)

"Nossas leis, por tradição, repetem uma impropriedade logo no preâmbulo, ao declarar, erroneamente, que "a Câmara decreta e o Prefeito sanciona e promulga a lei". Ora , a Câmara não decreta a lei; a Câmara aprova. O decreto é ato do Executivo, que não deve ser confundido com a atividade legislativa da Câmara. O correto, portanto, será dizer-se, no preâmbulo, que a Câmara aprova e o prefeito sanciona e promulga a lei ."

Resta claro que o preâmbulo, quando bem elaborado, servirá de norte para esclarecer de onde partiu a norma legal e fixará sua atuação no âmbito espacial de aplicação.

E após, o mérito em si.

O instituto do credenciamento para estes casos é possível dentro do espectro doutrinário que a matéria analisa o instituo.

As contratações da Administração Pública, como regra, derivam de um procedimento licitatório. Entretanto, existem situações em que a realização da licitação é prejudicial ao interesse público, porque leva a singularidade da contratação, quando o mais compatível com a satisfação da necessidade pública é a multiplicidade de



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

prestadores de serviços. Isso ocorre com o atendimento à saúde, especialmente no que respeita às consultas médicas especializadas e aos exames laboratoriais. Nesses casos, emprega-se com excelência de resultados o **sistema de credenciamento**.

O procedimento denominado **credenciamento**, que não se constitui em modalidade de licitação, é viável para determinadas contratações a serem efetivadas pela Administração Pública. Este sistema possivelmente tenha sido originado na implantação da saúde pública no Brasil. É forma de efetivar a universalização da saúde, nos termos do art. 196 e 197 da Carta Republicana¹. Esta, inclusive, é a orientação da Secretaria Estadual da Saúde e Meio Ambiente ao afirmar, em seu manual: "quando houver mais de um serviço e se pretender ter uma rede de serviços e não apenas um serviço contratado a licitação também será inexigível."²

Da celebração do termo de credenciamento resulta um processo de inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, *caput*, da Lei de Licitações³, cuja inviabilidade de competição surge do estabelecimento de um preço único para todos que prestarem os serviços que a Administração necessita.

Marçal Justen Filho⁴, sobre as "Hipóteses de Credenciamento", assevera que:

Outra hipótese comum é a da prestação de serviços de saúde. Nessa área, é usual a Administração praticar modalidades de estipulação em favor de terceiros (...) A Administração realizará o pagamento pelos serviços, em valores e condições previamente estabelecidos. Nesses casos, não tem cabimento uma licitação. Caberá à Administração estabelecer as condições de execução dos serviços e as demais cláusulas a serem observadas. Todo o profissional que preencher os requisitos mínimos fixados pela Administração poderá requerer seu credenciamento, o que significará sua admissão a um cadastro que ficará à disposição dos beneficiários... Escolhido um certo profissional pelo próprio beneficiário, recorrerá ele a seus serviços e a Administração oportunamente pagará ao médico o valor predeterminado." (grifou-se).

¹ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

² Serviços Complementares de Assistência à Saúde - Contratos e Convênios - Orientações Básicas", SSMA-RS, 1998, p. 4

³ Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativo*. 12ª ed. Dialética. São Paulo. 2008, p. 47.



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

Registre-se, por importante, que o credenciamento, por chamamento público, somente é possível quando demonstrada a inviabilidade de competição, na medida em que o interesse do Município é a obtenção dos serviços pelo maior número de profissionais que aceitem as condições por ele estabelecidas. Entretanto, a essência da assertiva anterior está na comprovação da real necessidade de obter-se a pluralidade de contratações, para só então ser aceitável o afastamento da licitação. Não basta, portanto, o simples interesse da administração, sem uma motivação consistente.

A abertura do elenco de atividades é juridicamente possível. Não obstante, a cautela deve ser extremamente redobrada no exame da real necessidade das múltiplas contratações, sob pena de a despesa ser glosada com responsabilização do ordenador de despesas.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, na Informação 016/2000 reconhece a aplicabilidade do sistema de credenciamento na área de Saúde. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul admite a utilização do credenciamento para a prestação de serviços de advocacia, quando o objeto for singelo, como a cobrança de créditos. Com sede em agravo⁵, assim se posicionou:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CREDENCIAMENTO PARA contratação de empresas para prestação de serviços de cobrança extrajudicial de créditos do Banrisul. LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA LIMINAR NÃO PREENCHIDOS NO CASO CONCRETO. AGRAVO PROVIDO.

Do acórdão destaca-se, por relevante, o seguinte excerto:

Caso concreto, o BANRISUL publicou o Edital nº 1029/2007, para o credenciamento de empresas especializadas em serviços de cobrança extrajudicial (fls. 208/222).

A primeira questão que se coloca é acerca da legalidade da escolha do Credenciamento, ou seja, se, no caso, realmente não haveria a necessidade de procedimento licitatório.

Marçal Justen Filho⁶, ao comentar as hipóteses de Credenciamento, ensina que "*somente se impõe a licitação*

⁵ Agravo de instrumento nº 70023568785. Em 9-7-2008, DJ em 28-9-2008.

⁶ *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002, p. 43/44.



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

quando a contratação por parte da Administração pressupuser a competição entre os particulares. (...) Não haverá necessidade de licitação quando houver número ilimitado de contratações e (ou) quando a escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria Administração. Isso se verifica quando uma alternativa de contratar não for excludente de outras, de molde que todo o particular que o desejar poderá fazê-lo. O raciocínio não é afastado nem mesmo em face da imposição de certos requisitos ou exigências mínimas. (...) Nas situações de ausência de competição, onde o credenciamento é adequado, a Administração não precisa realizar licitação”.

No presente caso, em que pese a Cláusula X do Edital prever que, após o credenciamento, as empresas seriam chamadas para formalizar o contrato se e quando detectada a necessidade do Banco (fl. 231), o agravante informou que todas as empresas que foram credenciadas através do processo nº 1029/2007 foram chamadas para contratar com o Banco. **Portanto, numa análise de cognição sumária, como cabível em sede de liminar, restou demonstrada a inviabilidade da competição pela contratação de todas as empresas, o que afasta a necessidade de realização de procedimento licitatório.** (grifou-se)

Também não restou evidenciada a possibilidade de lesão ao patrimônio público com a contratação das empresas credenciadas.

O elemento confiança demanda, por sua vez, o caráter precário desse instituto e onde o prazo toma configuração essencial. Encontra-se instruído no Informativo, as Licitações e Contratos - ILC⁷, que o credenciamento deverá ter, entre outras exigências:

“a) (...)

“b) (...)

“c) **O credenciamento deverá ter caráter precário, uma vez que a qualquer momento o credenciado poderá denunciar a avença bem como a Administração poderá descredenciá-lo, caso seja constatada qualquer irregularidade na observância e cumprimento das normas fixadas no regulamento.**

⁷ ILC nº 40, junho de 1977, pp 455 a 459.



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

"d) A possibilidade de ingresso de novos interessados no sistema de credenciamento deverá estar permanentemente franqueada, bastando que os interessados atendam às exigências fixadas no regulamento."

Por conseguinte, cabe alterar o art. 4º da proposição, para que este instituto esteja juridicamente sempre ao alcance de todos os interessados, sem limitadores, com a seguinte redação:

Art. 4º - Para possibilitar a execução dos subsídios oferecidos, a Administração Pública Municipal efetuará através de chamamento público um credenciamento, que permanecerá aberto, de empresas interessadas em locar horas máquinas com operador de escavadeira hidráulica, retroescavadeira e caminhão, observados os critérios de oportunidade, conveniência e as limitações orçamentárias e financeiras do Município.

Avançando, o art. 5º, I⁸ também merece reparo, eis que conflita com o inciso II do mesmo dispositivo.

Isto porque a redação consignada não fica clara na forma posta. Pensando no usuário da norma, muitas vezes pessoas humildes e que não tem por obrigação o manejo dos termos legais, muito melhor seria deixar claro que o Município custeará 4 horas, das 10 possíveis, ao ano.

Sugere-se:

Art. 5º - [...]

I - Cada propriedade terá direito à obtenção de 10 (dez) horas de serviços de máquinas por ano sendo subsidiado pelo Município 4 (quatro) horas e o restante do valor deverá ser pago pelo munícipe diretamente à empresa credenciada;

II – As horas que excederem as 4 (quatro) horas remuneradas pelo Município serão suportadas integralmente pelo munícipe;

⁸ Redação original: Art. 5º - A escolha do credenciado e da máquina, por conveniência, caberá ao munícipe beneficiário, o qual obedecerá aos seguintes critérios:

I - Cada propriedade terá direito à obtenção de até 10 (dez) horas de serviços de máquinas por ano, sendo subsidiado até 40% (quarenta por cento) pelo município e o restante do valor deverá ser pago pelo munícipe diretamente à empresa credenciada;

II – Caso sejam necessárias horas de serviço de máquina excedentes às 10 (dez) horas estipuladas, o pagamento destas deverá ser suportado integralmente pelo munícipe;

III – Não poderá ser executado trabalhos com máquinas em áreas de preservação permanente.

IV – Respeito a ordem de atendimento dos serviços de acordo com cronograma efetuado pelas secretarias envolvidas e a disponibilidade de máquinas e operadores das empresas credenciadas.



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

[...]

Isso visa, apesar da aparente redundância redacional, deixar claro a forma de custeio e de competência das cotas partes atinentes ao munícipe e ao Poder Executivo.

Outro ponto fundamental a ser considerado para a formação de um credenciamento é a possibilidade de fixar critério objetivo e que garanta a impessoalidade para a convocação dos credenciados para contratar, tais como a ordem de credenciamento, sorteio ou a escolha pelo usuário. Em rasas palavras, pode-se dizer que a todos os credenciados deve ser garantida a igualdade de oportunidade para contratar por meio de critério impessoal de escolha da empresa/profissional. Neste ponto a cabeça do artigo pode conter a seguinte redação: Art. 5º - A escolha do credenciado e da máquina, por conveniência, obedecerá a ordem de inscrito no credenciamento, o qual obedecerá aos seguintes critérios:

Nesse sentido, a fluidez do dispositivo tem por escopo evitar exatamente um favorecimento ou desvirtuamento do instituto, alquebrando a lei de licitações.

Na formalidade, o tempo correto verbal é que a lei entra em vigor, e não entrará.

Posto isso, segue a redação, como substitutivo:

PROJETO DE LEI SUBSTITUTIVO Nº XX/2021

INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL "URBANIZA TUPANDI" DE SUBSÍDIO DE HORAS MÁQUINAS PARA MELHORIAS NAS PROPRIEDADES URBANAS E RURAIS DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º – Fica instituído no âmbito do Município de Tupandi-RS, o Programa Municipal de Subsídio de Horas Máquinas para Melhorias nas Propriedades Urbanas e Rurais, denominado "URBANIZA TUPANDI".

Art. 2º - A presente Lei objetiva atender, fomentar e incentivar a execução de melhorias nas propriedades rurais do Município, tornar as propriedades rurais mais



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

atrativas à manutenção do homem no campo, tendo como objetivos primordiais o incremento e desenvolvimento das atividades agropecuárias, agroindustriais e empresariais, através de ações direcionadas a proporcionar, direta ou indiretamente, a melhoria da qualidade de vida das famílias da zona urbana e rural. Estão incluídas nas finalidades do programa:

I – Incentivar a urbanização, através de movimentações de terras, destocamento, e outras atividades correlatas em propriedades particulares;

II – Incentivar projetos que visem a recuperação ou conservação do solo e meio ambiente;

III – Facilitar o escoamento da produção agropecuária, comercial e industrial;

IV – Fomentar e estimular o desenvolvimento do Município.

Art. 3º – Para obter a habilitação e o acesso ao programa de incentivo, o beneficiário deverá:

I - Solicitar inscrição, com protocolo junto à administração municipal;

II - Ser pessoa física ou de atividade primária, moradora ou estabelecida no Município de Tupandi;

III - Possuir talão de produtor rural com movimentação e estar cadastrado junto ao município;

IV – Ser pessoa jurídica no ramo comercial, de serviços ou industrial, estabelecida no Município;

V - Estar em dia com os cofres públicos e, conforme o caso, com suas obrigações fiscais e tributárias;

VI - Apresentar, se necessário for, a licença de qualquer órgão ambiental para execução de serviços nas propriedades.

Art. 4º - Para possibilitar a execução dos subsídios oferecidos, a Administração Pública Municipal efetuará através de chamamento público um credenciamento, que permanecerá aberto, de empresas interessadas em locar horas máquinas com operador de escavadeira hidráulica, retroescavadeira e caminhão, observados os critérios de oportunidade, conveniência e as limitações orçamentárias e financeiras do Município.

Art. 5º - A escolha do credenciado e da máquina, por conveniência, obedecerá a ordem de inscrito no credenciamento, o qual obedecerá aos seguintes critérios:

I - Cada propriedade terá direito à obtenção de 10 (dez) horas de serviços de máquinas por ano sendo subsidiado pelo Município 4 (quatro) horas e o restante do valor deverá ser pago pelo munícipe diretamente à empresa credenciada;

II – As horas que excederem as 4 (quatro) horas remuneradas pelo Município serão suportadas integralmente pelo munícipe;

III – Não poderá ser executado trabalhos com máquinas em áreas de preservação permanente.



CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

IV – Respeito a ordem de atendimento dos serviços de acordo com cronograma efetuado pelas secretarias envolvidas e a disponibilidade de máquinas e operadores das empresas credenciadas.

Art. 6º – A coordenação, execução e fiscalização do programa instituído por esta Lei ficará a cargo da Secretaria Municipal de Obras em conjunto com a Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente.

Art. 7º – O beneficiário do Programa deverá permitir a qualquer momento a fiscalização dos serviços pela Administração Pública Municipal, sob pena de não obter o direito do subsídio previsto na Lei ou, se for o caso, a devolução do valor subsidiado.

Art. 8º – A apuração do tempo de serviços de máquinas executados por meio deste programa, consoante o disposto no inciso I do artigo 5º, terá início somente quando a máquina disponibilizada estiver efetivamente a disposição no perímetro da propriedade do requerente.

Art. 9º – O Executivo Municipal efetuará o pagamento de sua parcela diretamente à empresa credenciada, ficando a cargo do produtor rural o pagamento do restante diretamente ao contratado.

§ 1º - O pagamento estará vinculado a apresentação mensal de nota fiscal dos serviços e de formulário ou relatório detalhado dos serviços executados à Secretaria da Fazenda, contendo: número e data da solicitação, nome completo do beneficiado, identificação da máquina e do operador, valores, assinaturas e outros pertinentes a execução dos serviços.

§ 2º - A liberação do pagamento ocorrerá somente após a conferência dos dados apresentados em confronto com as ordens de serviços, consoante ao cronograma efetuado pelas secretarias envolvidas, bem como, do atestado do fiscal do contrato quanto a correta execução dos serviços pela credenciada.

Art. 10º - Os recursos financeiros para realização deste programa ocorrerão por conta de dotações orçamentárias próprias, oriundas do tesouro municipal e outra parte da parceria com os munícipes beneficiários, conforme descrito no artigo 5º dessa Lei.

Art. 11º – A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação e poderá ser regulamentada pelo Poder Executivo, no que couber.

DA DECISÃO FINAL

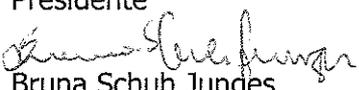


CÂMARA MUNICIPAL DE TUPANDI - RS

Após análise dos Projetos encaminhados à CGP encerrou-se a reunião da Comissão. Todos os membros que compõe a CGP opinaram e aprovam de forma unânime esse parecer, opinando pela aprovação do projeto de lei substitutivo supra, incorporando-se emendas esparsas ao corpo de um novo projeto, para melhor visualização e inteligência do assunto aqui vaticinado.


Matheus Klassmann

Presidente


Bruna Schuh Junges

Membro


Alice Vanessa Gerlach Frühling

Membro


Eduardo Luchesi

Assessoria Jurídica