



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 142/2019

Teresina (PI), 03 de junho de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 150/2019

Autor (a): Ver. Luís André

Ementa: “Regula no âmbito municipal a aplicação do artigo 55, inciso VI, e artigo 56, inciso II, da Lei Federal 8.666/93, obrigando a utilização do seguro-garantia de execução de contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços, denominando essa modalidade e aplicação da Lei, como Seguro Anticorrupção – SAC; e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO

O Vereador Luís André apresentou projeto de lei (PL) com a seguinte ementa: “Regula no âmbito municipal a aplicação do artigo 55, inciso VI, e artigo 56, inciso II, da Lei Federal 8.666/93, obrigando a utilização do seguro-garantia de execução de contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços, denominando essa modalidade e aplicação da Lei, como Seguro Anticorrupção – SAC; e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, o autor explicitou que a proposição legislativa em comento visa aprimorar e modernizar o regime de licitação pública de obras e serviços contratados pelo poder público, prestigiando a eficiência da Administração Pública.

É, em síntese, o relatório.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

(...)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2015, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os 2 parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de justificativa por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.



IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O projeto de lei em tela pretende instituir o seguro-garantia – denominando-o de Seguro Anticorrupção –, com o fim de inserir na relação contratual a figura de uma seguradora, que passa a ser responsável pela fiscalização da execução da até sua entrega, sob pena de arcar com o pagamento do valor do contrato.

Em que pese os propósitos do parlamentar sejam os melhores possíveis, impende registrar que a prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras pela Administração Pública já é disciplinada pela Lei Federal n.º 8.666/1993 que, em artigo 56, deixa a critério da autoridade competente a exigência, ou não, da garantia, cabendo ao contratado, quando previsto no instrumento convocatório, optar pelas seguintes modalidades: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária.

Além disso, em se tratando de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o valor segurado, segundo a lei, fica limitado a dez por cento do que previsto no contrato (artigo 56, parágrafo 3º).

Nesse diapasão, vale comentar que tramita no Senado o Projeto de Lei n.º 274/2016, com o escopo de adotar a obrigatoriedade do sistema de *performance bond* na contratação de obras públicas, dispondo sobre o seguro garantia de execução de contrato na modalidade segurado setor público, determinando sua obrigatoriedade em todos os contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços, de valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), alterando a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 para estabelecer o limite de cobertura do seguro garantia em 100% (cem por cento) do valor do contrato, além de prever outras providências.

Diante desse quadro, cumpre advertir que compete à União legislar acerca de normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas e indiretas, consoante regra do artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Lei nº 13.125, de 10 de novembro de 2016)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Como explicitado no texto constitucional, a competência da União restringe-se à confecção de normas gerais, no entanto para boa parte da doutrina e jurisprudência é admissível que os demais entes prevejam em suas legislações normas visando a suplementação, independentemente de autorização legislativa expressa por parte do ente maior.

Nesse sentido já se manifestou o STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3735:

A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a administração local. Ao dispor nesse sentido, a Lei estadual 3.041/2005 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF/1988). [ADI 3.735, rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-9-2016, P, DJE de 1º-8-2017.]

(...)A competência que assiste aos Estados e ao Distrito Federal, em matéria de licitação, é de natureza suplementar. Embora topograficamente inserida no art. 22 da Constituição Federal, a competência da União para legislar sobre licitação e contratação, em todas as modalidades, para as Administrações Públicas Diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios 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). Ademais, inexistindo lei federal sobre normas gerais de licitação, ficam os Estados autorizados a exercer a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades (§ 3º do art. 24 da CF). A não ser assim, o que se tem é recusa aos Estados-membros quanto a sua própria autonomia administrativa, quebrantando o princípio federativo.

Não há dúvidas, portanto, de que o estatuto constitucional brasileiro reconhece em favor de seus Estados-membros autonomia para criar direito



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

da União. Todavia, esta autonomia não é incondicionada, devendo ser exercida apenas para a suplementação das normas gerais expedidas pela União, que, no caso, encontram-se previstas na Lei 8.666/93.(...)

Essa conclusão tem em conta outras previsões da própria Carta Magna, uma vez que fixam aos Estados o poder de legislar de maneira suplementar e residual e aos entes locais a atribuição de complementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 24 (...)

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Art. 25 (...)

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Art. 30. Compete aos Municípios:

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

5

Nessa ordem de ideias, é indubitável que aos Estados e Municípios compete legislar sobre Licitações e Contratos, desde que obedecidos condicionantes. Nessa seara, o STF já fincou as balizas:

Para se validar, portanto, a suplementação oferecida pelas leis locais em adendo às normas gerais do ordenamento deve passar, pelo menos, por um teste constituído de duas etapas: (a) a identificação, em face do modelo nacional concretamente estabelecido, das normas gerais do sistema; e a (b) verificação da compatibilidade, direta e indireta, entre as normas gerais estabelecidas e as inovações fomentadas pelo direito local.

Ou seja, para descortinar uma suplementação/complementação válida das normas municipais é preciso, conforme o ensinamento de escol: i) identificar quais são as normas gerais fixadas pela União no caso concreto como modelo nacional; ii) verificar se as inovações feitas pelo legislador estadual, distrital ou municipal sobre o tema são compatíveis com as normas gerais impostas pela União.

Neste ponto, em atenção aos ditames constitucionais, a União editou a Lei n.º 8.666/1993, que institui regras para licitações e contratos da Administração Pública, na qual restam assentadas as normas gerais sobre o assunto, que devem ser observadas indistintamente por todos os entes federados.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Desse modo, a Lei n.º 8.666/1993, em seu artigo 56, parágrafo 3º, autorizou a contratação de garantia para a realização de obras ou serviços, limitada, porém, a dez por cento do seu valor total. Confira:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária.

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo ⁶alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato.

O projeto de lei em comento, entretanto, em desconpasso com o regramento nacional, impõe a contratação de seguro-fiança, bem como exige cobertura integral do custo da obra ou serviço a ser prestado (artigo 31 do PL nº 150-2019).

Dessarte, é patente a inconstitucionalidade formal orgânica, pois o legislador municipal assenhora competência da União ao contrariar disposições gerais. Portanto, conforme entendimento reiterado do STF, não há apenas uma crise de ilegalidade, mas de inconstitucionalidade.

Em hipóteses análogas ao caso, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim se manifestou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -- Lei Municipal nº 13.013, de 10-8-2018, do Município de São José de Rio Preto, que 'Regula no âmbito municipal a aplicação do artigo 55, inciso VI, e artigo 56, inciso II da Lei Federal 8.666/93, obrigando a utilização do seguro-garantia de execução de contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços, denominando essa modalidade e aplicação da Lei, como Seguro Anticorrupção -- SAC; e dá outras providências' -- Normas gerais de licitação e contratação pública -- Competência legislativa da União -- Art. 22,



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

seguro garantia de execução de contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços Licitação Competência concorrente Questão que envolve interessena nacional, regional e local Competência legislativa da União para estabelecer normas gerais e dos Estados e Municípios para complementar a legislação federal, no que couber Legislação supletiva que deve apenas complementar, suprir as diretrizes gerais instituídas pela União Art. 24, § 1º - Inconstitucionalidade Ocorrência. Ação procedente (ADI nº 2170010-19.2018.8.26.0000, Relator Carlos Bueno, j. 30-01-2019).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Município de Pitangueiras. Lei Municipal nº 3.595, de 29.05.18, que 'estabelece critérios anticorrupção nas licitações públicas do Município de Pitangueiras'. Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Inviável norma local dispor sobre 'normas gerais de licitação e contratação', ressalte-se, já prevista em legislação federal (Lei nº 8.666, de 21.06.93) e na Constituição Estadual (art. 117). Competência da União para legislar sobre o tema (art. 22, inciso XXVII, da CF). Precedentes. Afronta a preceitos constitucionais (art.22, inciso XXVII da Constituição Federal e arts. 117 e 144 da Constituição Estadual). Procedente a ação (ADI nº 2166079-08.2018.8.26.0000, Relator Evanildo dos Santos, j. 28-11-2018).

Diante do exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade do texto do Projeto de Lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do insigne proponente. ⁷ _____

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado, pelos motivos acima detalhados.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Flavielle Carvalho Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07883-2 - CMT

Flavielle Carvalho Coelho
Assessoria Jurídica Legislativa - CMT
Mat.: 07883-2