



COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei nº 150/2019 (LICITAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL)
Autor (a): Ver. Luis 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”.
Relatoria: Ver. Levino de Jesus
Conclusão: Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

O Vereador Luis 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.

II – EXAME DE 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(a) autor(a), 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.

Observa-se, ainda, que o(a) autor(a) articulou justificativa escrita, 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, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

III - 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).

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 Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



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 exigida 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 desigualdades 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 interprete 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 5.641/2005 se dissociou aos 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 inserido 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 (§ 2º do art. 24 da CF). A não ser assim, o que se tem é recusa aos Estados-membros quanto à 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 em matéria de licitações e contratos, o que independe de autorização formal 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.(...)

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.

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 alta 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 desconformidade 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 legalidade, mas de inconstitucionalidade.



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

ACÇÃO 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, XXVII da CF/88 Usurpação de competência Obrigação de utilizar seguro-garantia na execução de contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços Licitação Competência concorrente Questão que envolve interjurisdicional, regional e local Competência legislativa da União para estabelecer normas gerais e dos Estados e Municípios para suplementar a legislação federal, no que couber Legislação suplementar que deve apenas complementar, suprir as diretrizes gerais instituídas pela União Art. 24, § 1º - Inconstitucionalidade Ocorrência. Ação precedente (ADI nº 2170010-19.2018.8.26.0000, Relator Carlos Bueno, j. 30-07-2019).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Município de Pitangueiras Lei Municipal nº 3.525 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. Afirmação a preceitos constitucionais (art.22, inciso XXVII da Constituição Federal e arts 117 e 144 da Constituição Estadual). Precedente a ação(ADI nº 2166079-08.2018.8.26.0000, Relator Evaristo dos Santos, j. 28-11-2018)

Por todo o exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade do texto do projeto de lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do Ilustre proponente.

IV – CONCLUSÃO:

Isto posto, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, aquiescendo com o voto de seu ilustre relator, opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 04 de junho de 2019.

Ver.  DE JESUS
Relator



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

“Pelas conclusões” do Relator, nos termos do art.61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Ver. EDSON MELO
Presidente

Ver. GRAÇA AMORIM
Vice-Presidente

Ver. ALUÍSIO SAMPAIO
Membro