CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Prot. 2544/2019
14/08 - 14:09
Câmara Municipal de Toledo

PARECER DA COMISSÃO ESPECIAL

Projeto de Lei nº 109, de 2019
Autoria: Vereadora Marli do Esporte
Ementa: Estabelece mecanismos de seguro para garantir o interesse público nos processos de licitação e a correta aplicação dos recursos públicos.
Relatoria: Vereador Marcos Zanetti
Conclusão: Rejeição

1. RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão Especial, instituída pela Portaria nº 121, de 2019, o Projeto de Lei nº 109, de 2019, de autoria da Vereadora Marli do Esporte, que "Estabelece mecanismos de seguro para garantir o interesse público nos processos de licitação e a correta aplicação dos recursos públicos", apresentado na Sessão Ordinária do dia 1º de julho de 2019, que recebeu então o despacho do Presidente do Legislativo, e foi encaminhado à apreciação desta Comissão.

Em conformidade com o Regimento Interno é competência desta comissão emitir parecer sobre a matéria em questão.

Na Justificativa que submeteu o projeto, a proponente expõe os argumentos que fundamentam a apresentação da matéria.

Na data de 11 de julho de 2019, através do ofício nº 51/2019 – GVMZ (fl. 000018), foi solicitado Parecer Jurídico a respeito da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei (PL) 109, de 2019.

O Parecer Jurídico nº 193.2019 (fl. 000020) concluiu pela inconstitucionalidade e ilegalidade da presente proposição, assim ementado:

> Assunto: Projeto de Lei n° 109.2019. Protocolo: 2231.2019 (Ver. Marcos Zanetti) Objetivo: Estabelece mecanismos de seguro para garantir o interesse público nos processos de licitação e a correta aplicação dos recursos públicos. Autor: Vereadora Marli do Esporte. Parecer: Inconstitucionalidade. Vício de competência. Ilegalidade. Violação à Lei n° 8.666/93. (grifo nosso)

A ilegalidade presente neste Projeto de Lei (PL), conforme apontado pelo Parecer Jurídico, reside na violação à Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93). Portanto, tecerei linha de raciocínio didática e objetiva, a fim de identificarmos a presença ou não de tal ilegalidade.

Violação à Lei de Licitações

O art. 56 da Lei de Licitações é utilizado, tanto na Justificativa da autora, para fundamentar sua proposição, como no Parecer Jurídico nº 193.2019, desta vez para fundamentar a ilegalidade existente por violação à Lei nº 8.666/93.

- Justificativa da autora:

integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias)[1].

O artigo 56 da Lei Federal 8.666/93 assim preconiza logo no início do seu texto legal:

> "**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".

Neste silogismo, temos que o presente projeto apenas obriga a adoção de uma prerrogativa já autorizada em legislação superior especial, onde no mesmo artigo, no inciso II, temos a menção específica do "seguro-garantia".

- Parecer Jurídico:

II. Parecer

Nos termos do artigo 56 da Lei de Licitações (nº 8.666/93), a garantia a ser prestada pelo contratado ficará a critério da autoridade competente que, analisando cada caso, definirá se exigirá ou não alguma das modalidades de salvaguarda. Vide:

> 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.

Obrigar o contratante a exigir seguro tendo por base tão somente o valor do contrato implica não apenas afronta à discricionariedade prevista na Lei Federal, mas também pode resultar em empecilhos à administração em contratar.

A partir dos trechos acima destacados, notamos a presença de entendimentos conflitantes acerca da mesma norma legal, de forma que se mostra imprescindível realizar exercício de hermenêutica jurídica, para obtermos a interpretação que mais se aproxima daquela que o legislador pretendeu dar ao texto legal. Para tanto, foi realizado extenso estudo bibliográfico, com ênfase na doutrina especializada em Direito Administrativo.

Conforme leciona Carlos Maximiliano[1] "*Interpretar* é explicar, esclarecer; dar o significado de vocábulo, atitude ou gesto; reproduzir por outras palavras um pensamento exteriorizado; mostrar o sentido verdadeiro de uma expressão; extrair, de frase, sentença ou norma, tudo o que na mesma se contém".

Interpretação jurídica também é muito bem conceituada por João Baptista Herkenhoff. No seu entendimento, ela consiste em "indagar a vontade atual da norma jurídica e fixar o seu campo de incidência".

O art. 56 encontra-se localizado no Capítulo III, intitulado "dos contratos", na Lei 8.666/93, e assim dispõe:

> 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.

Destaca-se que a redação do caput do artigo supracitado na forma em que foi apresentado, através do Projeto de Lei nº 1.491, de 1991, sob o art. 57, disponível no Diário do Congresso Nacional (seção I), p. 16727, de setembro de 1991[2].

A expressão "a critério da autoridade competente, em cada caso" atribui uma faculdade a autoridade competente, faculdade de exigir ou não prestação de garantia.

A presença da palavra "poderá" reafirma o caráter facultativo do artigo. O dicionário Aurélio[3] define poderá como possibilidade, faculdade. Diverso seria o sentido dado ao comando legal se o termo usado fosse "deverá", que, conforme o dicionário Aurélio[4], significa obrigação, estar obrigado, ser necessário.

Em consonância com o exposto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro[5] classifica o art. 56 da lei nº 8.666/93 como "a faculdade de exigir garantia nos contratos de obras, serviços e compras [...]". A autora ainda afirma que a escolha da modalidade de garantia cabe ao contratado.

---

[1] MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
[2] Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14SET1991.pdf#page=65>
[3] Disponível em: <https://dicionariodoaurelio.com/podera>
[4] Disponível em: <https://dicionariodoaurelio.com/devera>
[5] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Utilizando-nos agora dos ensinamentos de Maria Adelaide de Campos França [6], que assim leciona "A Administração tem a discricionariedade para estabelecer ou não garantia, podendo exigi-la somente nos casos em que ela se faça necessária, e quando não houver riscos de lesão aos interesses públicos".

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho, afirma que "A Lei remete à discricionariedade da Administração a exigência da garantia. Deverá ser exigida apenas nas hipóteses em que se faça necessária. Quando inexistirem riscos de lesão ao interesse estatal, a Administração não precisará impor a prestação de garantia. Mas a exigência da garantia já deverá constar do próprio ato convocatório. Omisso o ato convocatório, a prestação da garantia não pode ser introduzida em momento posterior".

Dessa forma, fica evidente que a legislação federal atribui, à Administração Pública, a faculdade de optar ou não pela exigência de garantia nas contratações de obras, não podendo lei municipal afastar tal discricionariedade para impor obrigação. Nesse sentido é o entendimento do Min. Teori Zavascki:

> De outro lado, é necessário ter presente que a competência legislativa dos Estados-membros para criar requisitos de participação em licitações não pode comprometer a competência federal para fazer o mesmo, pois esta última tem clara precedência (art. 22, XXVII). A definição que se impõe, nesses circunstâncias, é a respeito das consequências dessa posição de preferência da lei nacional. (ADI 3735, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017).

Além disso, no momento em que a proposição torna "obrigatória a contratação de seguro-garantia de execução de contrato pelo tomador em favor do Poder Público [...]", através do seu art. 2º, são afastadas outras duas modalidades de garantia, presentes no rol do § 1º do art. 56 da lei nº 8.666/93, que menciona expressamente a escolha de uma das modalidades como opção do contratado.

Nisto consiste a ilegalidade, traduzida na violação à Lei Federal nº 8.666/93.

Inconstitucionalidade por vício de competência

Em que pese a Constituição Federal, em seu art. 30, atribua aos Municípios amplo poder de legislar, a norma municipal não pode invadir o campo de atuação, que a própria Constituição Federal confere a outro ente público, legitimado para tratar do tema. E isto é exatamente o que ocorre com o presente PL, conforme demonstrado a seguir.

[6] FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

A presente proposição é inconstitucional em dois pontos. O primeiro é referente à competência privativa para legislar acerca de seguros, disposta na Constituição Federal, em seu art. 22, inciso VII, que assim dispõe:

> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
> VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; (grifo nosso)

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADIn nº 4.704, firmou entendimento a respeito do tema. Na citada Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, o STF declarou a inconstitucionalidade de diversos artigos da lei estadual nº 16.622/2015, do Estado de Santa Catarina, que disciplinava obrigações contratuais relativa a seguros de veículos. Transcrevo abaixo a ementa do julgado:

> Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 E 12 DA LEI 15.171/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR. DISCIPLINA DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS RELATIVAS A SEGUROS DE VEÍCULOS. REGISTRO, DESMONTE E COMERCIALIZAÇÃO DE VEÍCULOS SINISTRADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA O ÓRGÃO DE TRÂNSITO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, SEGUROS, TRÂNSITO E TRANSPORTE (ARTIGO 22, I, VII E XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE NORMAS QUE ESTABELEÇAM AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS PERTENCENTES À ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA RESPECTIVA UNIDADE FEDERATIVA (ARTIGOS 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. [grifo nosso]

Cabe destacar trecho do voto do Min. Luiz Fux, Relator da ADIn.

> De modo específico, o artigo 22, VII, da Constituição Federal dispõe que compete privativamente à União legislar sobre seguros. É que as particularidades das operações de seguros privados demandam uma coordenação centralizada das políticas e de regulação das operações de seguro, que assegurem a estabilidade do mercado e, em especial, a liquidez e a solvência das sociedades que o integram, impedindo os Estados de legislarem livremente acerca das condições e coberturas praticadas pelas seguradoras. (ADI 4704, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-067 DIVULG 03-04-2019 PUBLIC 04-04-2019)

A fim de embasar sua argumentação, o Ministro cita diversos precedentes da Suprema Corte. Por fim, o colegiado afirmou entendimento no seguinte sentido:

> O artigo 22, VII, da Constituição Federal dispõe que compete privativamente à União legislar sobre seguros, a fim de garantir uma

> coordenação centralizada das políticas de seguros privados e de regulação das operações, que assegurem a estabilidade do mercado, impedindo os Estados de legislarem livremente acerca das condições e coberturas praticadas pelas seguradoras. Precedentes: ADI 3.207, Rel. Min. Alexandre de Moreas, Tribunal Pleno, Dje de 25/4/2018; ADI 1.589, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 7/12/2006; e ADI 1.646, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 7/12/2006. (ADI 4704, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-067 DIVULG 03-04-2019 PUBLIC 04-04-2019)

Desta forma, ressaltamos o entendimento consolidado no sentido de que Estados e municípios não podem legislar sobre seguro, sob pena de invadir a competência legislativa privativa da União.

O segundo ponto de inconstitucionalidade reside na competência privativa da União para legislar acerca de normas gerais de licitação e contratação, localizada no art. 22, desta vez no inciso XXVII, também da Constituição Federal:

> 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, § 1°, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A partir de agora, será de extrema relevância apoiar o relatório em alguns dos fundamentos apresentados no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.735 (ADI nº 3735).

> EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER ESPECIFICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART. 22, INCISO XXVII, DA CF).

O Min. Teori Zavascki, na fundamentação de seu voto na supracitada ADI, argumenta que "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". Sua fundamentação está em consonância com o disposto na Constituição Federal, que atribui competência privativa à União para legislar acerca de normas gerais de licitação e contratação.

Oportuno apresentar o argumento exposto pelo Min. Edson Fachin:

> Mas um dos óbices à incidência dessa proclamação e do próprio princípio da subsidiariedade, como muito bem explicitou o eminente Ministro Teori Zavascki, constitui no fato legislativo, diante do qual a potencialidade legiferante do ente local, e, no caso, do Estado-Membro, é expressamente afastada pela norma geral. E, neste caso, temos a hipótese. O artigo 27 da Lei 8.666 diz: exclusivamente serão exigidos no procedimento licitatório tais e tais documentos. A Lei estadual, a Lei do Estado do Mato Grosso do Sul merece todos os elogios substanciais na tutela do consumidor. Mas eu não posso deixar de ler o que na lei escrito está, porque aqui todos nós não temos uma lei ou uma constituição para chamar de sua. A lei efetivamente há de merecer essa compreensão de objetiva recognoscibilidade racional e sistemática. (ADI 3735, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017).

Complementando a linha de raciocínio acima proposta, o art. 27 da Lei de Licitações exige, exclusivamente, dos interessados documentos relativos a (I) habilitação jurídica; (II) qualificação técnica; (III) qualificação econômico-financeira; (IV) regularidade fiscal e trabalhista e; (V) cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. A Lei Federal não possui margem que autorize legislação municipal a exigir documentos diversos dos presentes no rol do artigo 27.

A consequente aprovação deste PL ampliará o rol taxativo de documentos exigidos para habilitação nas licitações, e terá como consequência direta aquela mencionada no Parecer Jurídico nº 193.2019 (fl. 000021) "será impugnado e sofrerá crivo dos órgãos de fiscalização, resultando, inclusive, em possível penalização aos gestores".

Oportuno também mencionar que a proposição em análise é idêntica àquela apresentada na Câmara dos Deputados, pelo Dep. Kim Kataguiri (DEM/SP), protocolada naquela Casa sob nº 39/2019, que ainda pende de análise. Findo seu processo legislativo, se aprovada, a matéria virá a se tornar lei federal. Dessa forma, a legislação estará em conformidade com a Constituição Federal, pois a União possui competência legislativa para tratar do assunto.

Ao fim de toda a argumentação trazida à discussão deste projeto de Lei, alcançamos a mesma conclusão que o Min. Teori Zavascki:

> A conformação legal mais imediata, primária ou de primeiro grau, do direito de participar de licitações foi confiada pela Constituição tão somente à União. Somente ela pode estabelecer limitar, em caráter geral, a amplitude da liberdade de acesso às licitações, porque requisitos desta natureza podem induzir a uma significativa restrição da competitividade dos procedimentos licitatórios.
> [...]
> Como se sabe, a competitividade é a pedra de toque dos procedimentos licitatórios. Ao valorizá-la, fomentando a disputa entre

CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

> os interessados em contratar com o poder público, o ordenamento atende simultaneamente a dois outros interesses públicos de alta carga de relevância. De um lado, viabiliza que o Estado obtenha a melhor oferta possível, enquanto, de outro, garante o tratamento isonômico dos participantes. (ADI 3735, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017).

Ante o exposto, e apesar da indiscutível necessidade social demonstrada pela autora, a presente proposição desrespeita nosso ordenamento jurídico, porque, primeiro: afastar a faculdade resguardada à autoridade competente implica em afronta a discricionariedade prevista em Lei Federal e, segundo, porque a Constituição Federal não atribui ao ente municipal, competência para tratar sobre matéria de seguro e licitação.

É o relatório.

2. VOTO DO RELATOR

Em face do exposto, analisado o Projeto de Lei nº 109, de 2019, e considerados os objetivos que orientam sua propositura, o relatório é com parecer pela rejeição e arquivamento ao Projeto de iniciativa da Vereadora Marli do Esporte, de modo a esgotar as fases do processo legislativo desencadeado.

Sala das Comissões, 14 de agosto de 2019.

MARCOS ZANETTI
Relator

3. PARECER DA COMISSÃO

Os membros da Comissão Especial, na apreciação do Relatório apresentado ao Projeto de Lei nº 109, de 2019, votam:

Parlamentares	Data	Favorável ao Voto do Relator	Contrário ao Voto do Relator
Olinda Fiorentin Presidente	16/08/2019		
Walmor Lodi Vice-Presidente	16/08/19		
Marly Zanete Membro	__/__/__		
Renato Reimann Membro	16/08/19		

Centro Cívico Presidente Tancredo Neves
Rua Sarandi, 1049 - CEP 85900-030
Fone (45) 3379-5900 - Fax (45) 3379-5913
www.toledo.pr.leg.br

CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 0F7836EFDC1B1F03EECA1C1DFF3A8F2A **CODIGO DO DOCUMENTO:** 026761
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://toledo.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf

PL 109/2019
AUTORIA: Ver.ª Marli do Esporte