



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 123/2021

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 053/2021, de autoria do Vereador Alex Chiodi, que “Estabelece o seguro-garantia obras públicas, a fim de impedir e mitigar o prejuízo do Município e da sociedade por conta de imperfeições no processo de licitação”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que estabelece a obrigatoriedade de contratação de seguro-garantia de execução de contrato pelo tomador em favor do Poder Público, em todos os contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços cujo valor seja igual ou superior ao limite mínimo previsto no art. 22, inciso II, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações).

De acordo com o §3º do art. 1º do projeto, “*Subordinam-se ao regime desta Lei todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta, inclusive os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município, bem como órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público quando pretenderem realizar as contratações ligadas à sua estrutura.*”. (grifamos e destacamos)

A Constituição da República em seu artigo 22, XVII, assim estabelece:

“Art. 22. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente 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;

(...)”. (destacamos)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Do texto alhures colacionado, infere-se que o Município foi excluído da competência de assuntos relativos às normas gerais de licitação e contratação.

Dessa forma, tratando-se de tema de competência legislativa privativa da União, o Município não possui competência suplementar, que nos termos do artigo 30, I e II da Constituição da República foi outorgada aos Municípios, nos casos de leis de interesse local, sendo lhes vedado contrariar legislações federais ou estaduais que versarem sobre o tema.

Assim, a competência suplementar dos Municípios para aditar legislação estadual e federal, nas hipóteses previstas no artigo 24 da Carta Magna, restringe-se aos casos em que a particularidade da situação caracterize interesse local peculiar não extensível a outras regiões do Estado e do País.

Cumprê destacar que o interesse local só pode ser definido tendo em vista a situação concreta. O assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município, mas aquele que predominantemente afeta à população do lugar. Há assuntos que interessam a todo o país, mas possuem aspectos que exigem uma regulamentação própria para determinados locais.

Assim, a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local existirá sempre que, em determinada matéria, apresentarem-se aspectos que precisem de uma norma específica para a localidade. Sendo certo que, como dito, esta ainda deverá estar em conformidade com a Constituição da República, bem como com a norma federal e estadual sobre o tema.

In casu, a matéria tratada na proposição de lei em exame exige norma uniforme para todo o país, não se verificando a necessidade de norma específica apenas para o Município de Contagem.

E, ademais disso, repita-se, a competência para normas gerais para licitações e contratos é exclusiva da União, por meio de Lei Federal, na forma do inciso XXVII, do art. 22 da CR/88.

Portanto, aos Municípios não foi conferida competência para legislar sobre licitação e contratos, sendo-lhes vedado impor condições às contratações públicas não previstas ou contrárias à legislação federal.

Neste sentido, cumpre destacar que a União editou a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Norma de caráter geral e aplicável a todos os entes da federação.

No mesmo sentido, a União editou a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que igualmente estabelece normas gerais de licitações e contratos para as Administrações Públicas de todos os entes da federação, que encontra-se em período de transição, vez que a nova lei de Licitações coexistirá, por dois anos, com as Leis 8.666/93, 10.520/02 e 12.462/11, exceto quanto às disposições penais da lei 8.666/93, que foram revogadas na data de publicação da lei.

Nesse sentido, a Administração Pública terá a prerrogativa tanto de aplicar a nova Lei de Licitações quanto de continuar aplicando a legislação anterior, devendo ser indicada no edital de licitação a opção escolhida e vedada a aplicação combinada das citadas leis, nos termos do art. 191 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, verifica-se que a União através da Lei de Licitações e Contratos já regulamentou a matéria de forma geral para todos os entes da federação.

Sendo certo que, conforme supramencionado, apenas lei federal poderá trazer nova regulamentação destinada a estabelecer a obrigatoriedade de contratação do seguro-garantia, que consiste em uma das modalidades de garantia previstas em lei para proteção das contratações de obras, serviços e fornecimentos.

Nessa senda, o art. 56 da Lei nº 8.666/93 preconiza:

“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:

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.

§ 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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.” (grifamos e destacamos)

No mesmo sentido, dispõe o art. 96 e seguintes da Lei nº 14.133/2021:

“Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

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

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

§ 2º Na hipótese de suspensão do contrato por ordem ou inadimplemento da Administração, o contratado ficará desobrigado de renovar a garantia ou de endossar a apólice de seguro até a ordem de reinício da execução ou o adimplemento pela Administração.

§ 3º O edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo.

Art. 97. O seguro-garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à Administração, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento, observadas as seguintes regras nas contratações regidas por esta Lei:

I - o prazo de vigência da apólice será igual ou superior ao prazo estabelecido no contrato principal e deverá acompanhar as modificações referentes à vigência deste mediante a emissão do respectivo endosso pela seguradora;

II - o seguro-garantia continuará em vigor mesmo se o contratado não tiver pago o prêmio nas datas convencionadas.

Parágrafo único. Nos contratos de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, será permitida a substituição da apólice de seguro-garantia na data de renovação ou de aniversário, desde que mantidas as mesmas condições e coberturas da apólice vigente e desde que nenhum período fique descoberto, ressalvado o disposto no § 2º do art. 96 desta Lei.

(...)

Art. 99. Nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto, podrá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia,



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

com cláusula de retomada prevista no art. 102 desta Lei, em percentual equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato.” (grifamos e destacamos)

Assim, tanto a Lei nº 8.666/93 quanto a Lei nº 14.133/2021 estabelecem o seguro-garantia como uma das modalidades de garantia previstas em lei, dentre as quais poderá optar o contratado, quando a prestação de garantia for exigida pela autoridade competente e desde que encontre-se prevista no edital.

Portanto, trata-se de discricionariedade do administrador público, que poderá, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, escolher se exigirá a prestação de garantia em cada contratação, assim como o seguro-garantia é uma das opções previstas na lei para a prestação da garantia.

Dessa forma, o projeto de lei *sub examine* contraria as Leis nº 8.666/93 e 14.133/2021, ao estabelecer a obrigatoriedade de contratação de seguro-garantia pelo contratado, em favor do Poder Público, em todos os contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços.

Dessa forma, em que pese a boa intenção do nobre Vereador, a proposição de lei em análise, além de extrapolar os limites de competência legislativa do Município ditados pela Carta Magna, infringe as normas previstas na legislação federal.

A fim de embasar o alhures exposto, vale trazer a baila decisão do **Egrégio TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, em caso idêntico:**

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 656/2018 DE PANTANO GRANDE, QUE OBRIGA A “UTILIZAÇÃO DO SEGURO-GARANTIA DE EXECUÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE OBRAS E DE FORNECIMENTO DE BENS E DE SERVIÇOS” (SEGURO ANTICORRUPÇÃO – SAC). 1. Compete à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas e indiretas, cabendo aos municípios reger os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Desrespeito a normas gerais editadas pela União. 2. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. Matéria cuja atribuição é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos artigos 1º, 8º, 10 e 82, incisos II e VII, da Constituição Estadual e artigos 22, inciso XXVII, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079284279, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 15-04-2019)(destacamos)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Ademais, o Projeto de Lei em análise afronta a Constituição da República, a Lei Orgânica Municipal e os princípios norteadores do Direito, dentre eles, o princípio da independência e harmonia entre os poderes, disposto no art. 2º da Constituição da República:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Nesse sentido, observa-se que a Lei Orgânica Municipal estatui, de forma privativa, a competência do Poder Executivo para exercer a administração do Município, *in verbis*:

“ Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

(...)

XX – exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou dos Diretores equivalentes, a administração do Município, segundo os princípios desta Lei;”

No mesmo contexto, o artigo 173 da Constituição do Estado de Minas Gerais dispõe sobre a vedação de um poder delegar atribuições a outro, *in verbis*:

“Art. 173 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.” (grifamos e destacamos)

A Proposição de Lei em análise vai além do estabelecimento de regras gerais e abstratas, determinando ao Poder Executivo, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público a realização de ações concretas que se relacionam com a administração do ente, interferindo diretamente na autonomia e independência dos poderes.

Nesse sentido, a jurisprudência do **Egrégio TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE POÇOS DE CALDAS. NORMA MUNICIPAL CRIADA POR DECRETO EXECUTIVO. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO AOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DEFENSORIA PÚBLICA, CORPO DE BOMBEIROS E MILITARES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

- A norma que cria o Gabinete de Gestão Integrada do Município, impondo obrigações à outros entes, não é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, sendo que ao criar norma dessa envergadura, viola diversos dispositivos da Constituição Estadual.

- Além disso, também ofende os princípios da harmonia e separação dos poderes, quando interfere diretamente na autonomia e independência dos poderes.

(v.v.) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE POÇOS DE CALDAS. NORMA MUNICIPAL CRIADA POR DECRETO EXECUTIVO. TRABALHO VOLUNTÁRIO. LEI FEDERAL DE COOPERAÇÃO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES. A norma que cria o Gabinete de Gestão Integrada do Município não impõe obrigações a outros entes da Federação, mas possibilita que integrem um projeto com trabalho de caráter voluntário, pelo que não ofende os princípios da harmonia e separação dos poderes. O Decreto municipal tem sustentação na Lei Federal nº 11530/2007, que cria o programa e prevê a conjunção, no plano local, dos esforços nele regulamentados (DES. WANDER MAROTTA) (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.14.015428-7/000, Relator(a): Des.(a) Antônio Sérvulo , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 28/01/2015, publicação da súmula em 08/05/2015) (destacamos)

Posto isso, conforme dito alhures, o objeto do Projeto de Lei nº 053/2021 extrapola os limites de competência legislativa do ente municipal, bem como viola o princípio da separação dos poderes, ao interferir na autonomia e independência do Poder Executivo, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Diante das considerações apresentadas manifestamo-nos **pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 053/2021, de autoria do Vereador Alex Chiodi.**

É o nosso Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

Contagem, 25 de maio de 2021.


Silvério de Oliveira Cândia
Procurador Geral