



# Prefeitura Municipal de **RIBEIRÃO DAS NEVES**

Administração 2017-2020

Ribeirão das Neves/MG, 24 de Setembro de 2018.

**MENSAGEM DE VETO: 006/2018**

**ASSUNTO: VETO TOTAL À PROPOSIÇÃO DE LEI Nº 090/2018 - PROJETO DE LEI Nº 053-C/2018.**

ENTRADA NA MESA

Em: 09/10/18

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do inciso II do art. 85 e Inciso IV, do art. 95 da Lei Orgânica Municipal, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público e à própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Proposição de Lei nº 090/2018, referente ao Projeto de Lei Complementar nº 053-C/2018, aprovada por essa egrégia Câmara Municipal, em reunião ordinária realizada no dia 28/08/2018 e encaminhado a esta Prefeitura no dia 31 de Agosto de 2018.

A Proposição de Lei nº 090/2018, *data maxima venia*, fere princípios constitucionais e a separação da autonomia dos poderes públicos, razão pela qual sou levado a cumprir a Lei Orgânica e vetar, no todo, o referido Projeto, tendo em vista o Parecer Jurídico nº 484/2018 exarado pela Procuradoria Geral do Município, datado de 21 de Setembro de 2018 (anexo), contendo as razões de fato e de direito ensejadora deste veto.

As razões para o veto na integralidade se sustentam na manifesta invasão do Poder Legislativo Municipal na esfera de atuação legislativa privativa da União, violando princípios constitucionais.

Desta forma, retorno referido Projeto a essa egrégia Casa de Leis, para apreciação dos Ilustres Edis.

Ao ensejo, renovo a V. Exa. minha distinta consideração.

**MOACIR MARTINS DA COSTA JÚNIOR**  
Prefeito Municipal

Exmo. Sr.

**LEANDRO ALVES ROCHA**

Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão das Neves/MG



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



## **PARECER PROGEM Nº 484/2018 – 21/09/2018**

**INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO.**

**ASSUNTO: PROPOSIÇÃO DE LEI Nº 090/2018, REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 053-C/2018 – 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 ESTA MODALIDADE E APLICAÇÃO DA LEI, COMO SEGURO ANTICORRUPÇÃO – SAC; E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" - INCONSTITUCIONALIDADE – VETO INTEGRAL.**

Foi encaminhado a esta Procuradoria Geral do Município, pela Secretaria Municipal de Governo, através do MEMO. SMUG. 0990/2018, para análise e parecer, a Proposição de Lei nº 090/2018, relativa ao Projeto de Lei nº 053-C/2018, de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, aprovado pela Câmara Municipal na Reunião Ordinária do dia 28/08/2018, conforme informações contidas no OF. 338/GP/ATL/2018 – Gabinete do Presidente Vereador Leandro Alves Rocha.

Referido Projeto de Lei pretende regular, "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 esta modalidade e aplicação da lei, como seguro anticorrupção – SAC".

Conquanto extremamente louváveis e imprescindíveis ao Estado Democrático de Direito e à Administração Pública, em todas as esferas de Poder, os atos em prol do intenso e diuturno combate a todas as formas de corrupção, entendemos não ser possível, *in casu*, a sanção solicitada, haja vista afronta à Constituição Federal, que



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

em seu artigo 22, inciso XXVII, estabelece como competência privativa da União legislar sobre "**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".

E o Parágrafo Único do artigo 22 da Constituição Federal assim emenda: "*Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo*".

Como se pode verificar, a Constituição Federal autoriza apenas a União a legislar sobre normas gerais de licitação e contratação; e, em sendo necessário, lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar supletivamente sobre especificidades acerca do tema.

Há se denotar que os Municípios não foram incluídos dentre os entes federados competentes para legislar em matéria de licitação e contratação pública.

O renomado professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (em sua obra *Vade-mécum de licitações e contratos: legislação selecionada e organizada com jurisprudência, notas e índices*. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 41) comenta a mencionada limitação constitucional:

*"Sobre o caso, descabe qualquer interpretação construtiva, ampliativa ou analógica que busque assegurar competência legislativa a esses entes não citados, porque a Constituição Federal, expressamente, refere-se aos mesmos em diversas outras passagens, inclusive bastante próximas, como é o caso dos arts. 23, caput e seu parágrafo único, e 24, entre outros. A literalidade, no caso, não pode ser elastecida para alcançar pessoas jurídicas de direito público que não são citadas. Este é um típico caso em que vale ressuscitar o brocardo cum in verbis ambiguitas est, nom debet admitti voluntatis quaestio [quando nas palavras não existe ambigüidade, não se deve admitir pesquisa acerca da vontade ou intenção]."*

①

3



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Sobre esta questão o Tribunal de Justiça de Minas Gerais também já teve a oportunidade de se manifestar (Medida cautelar na ADIn nº 000.323.796-3/00. DOE 11/04/2003), nos seguintes termos:

*"Há relevância nos fundamentos da representação, relativamente à inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.136, de 25 de novembro de 2002, que dispõe sobre a contratação de mão-de-obra por empresas vencedoras de processos licitatórios, porque é da competência exclusiva da União legislar sobre normas gerais de licitação e de contratação, por força do disposto na art. 22, XXVII, da Constituição Federal".*

Portanto, apenas pela literal análise da Constituição já se conclui pela incompetência do Município para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos públicos, motivo pelo qual é evidente a incompatibilidade do referido Projeto de Lei com o art. 22, inc. XXVII, da Carta Magna.

Aponte-se que o Município, no exercício de sua competência legislativa suplementar (art. 30, II, CF), pode editar regras que deem maior eficácia aos princípios da licitação, desde que não afronte as normas gerais contidas no diploma nacional.

O vigente normativo geral de licitações (Lei Federal nº 8.666/93) estabelece:

*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*



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*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; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)*

*II - **seguro-garantia**; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*III - **fiança bancária**. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)*


*§ 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*§ 4º—A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.*

*§ 5º—Nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens.*

Conforme se verifica do **vigente** normativo geral que trata do tema, a autoridade competente (gestor público) **PODERÁ** exigir a garantia; assim o fazendo, deverá constar no Edital. E, ao contratado, cabe **OPTAR** por alguma das formas de garantia estampadas na lei federal.

Em nosso sentir, o normativo que se pretende implantar tem como escopo tratar de matéria geral sobre licitação. E, conforme exposto, consoante expressa manifestação constitucional, esta matéria é de âmbito privativo da União. 



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

No caso em tela, ao se estabelecer formatação mais restrita para apresentação de garantias, reduzindo o âmbito de autorização normativa geral apresentada pela Lei 8.666/93, o legislador municipal, via transversa, normatiza procedimentos gerais de licitação, extrapolando sua competência legislativa.

Ademais, fere um dos principais corolários do normativo licitatório, que é o de garantir a mais ampla concorrência possível, buscando assim as melhores e mais vantajosas propostas para a Administração Pública.

Neste viés, em que pese a boa intenção da proposta, temos que não pode prosperar tal entendimento, pois fere, a um só tempo, o comando constitucional que estabelece competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação, além de ferir princípio basilar da licitação, qual seja, a busca da ampla concorrência, visando a contratação mais vantajosa e econômica à Administração Pública e, conseqüentemente, a toda sociedade brasileira.

Desta feita, o projeto de lei em questão, ao buscar normatizar questões procedimentais gerais de licitações, em desacordo à Lei Federal nº 8.666/93, fere a Constituição e viola o princípio da separação dos poderes, ao incidir sobre temas que dizem respeito à esfera de atuação privativa da União.

Postulado básico da organização do Estado é o princípio da separação dos poderes, constante do art. 2º, da Constituição Federal de 1988, norma de observância obrigatória a todos os Entes da Federação, em vista do princípio da simetria.

Este dispositivo, pedra fundamental do Estado de Direito, assenta-se na ideia de que as funções estatais são divididas e entregues a órgãos ou poderes que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências indevidas de um sobre o outro.

Por fim, há se ressaltar que o Projeto de Lei municipal em análise é cópia integral (com pequenas adequações) do Projeto de Lei do Senado nº 274/2016, de lavra do Senador Cássio Cunha Lima.

Desta forma, pedimos vênias para apresentar parte do Parecer nº 5/2018/PROC/PG ([http://www.cmf.sc.gov.br/sites/default/files/pl\\_1719-2018.pdf](http://www.cmf.sc.gov.br/sites/default/files/pl_1719-2018.pdf)), exarado pelo d.



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Procurador Geral da Câmara Municipal de Florianópolis, Dr. Bruno Bartelle Basso, que, na delimitação deste específico item concordamos e entendemos adequado ao caso em tela:

*"... Melhor sorte, entretanto, não assiste aos artigos que tratam sobre "direito civil", "direito comercial" e "políticas de seguros". Mutatis mutantis, este é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:*


*Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 12.562/2004, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, II e XIII; 22, VII; E 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE PLANOS DE SAÚDE, ESTABELECENDO CRITÉRIOS PARA A EDIÇÃO DE LISTA REFERENCIAL DE HONORÁRIOS MÉDICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE SEGUROS (CF, ART 22, INCISOS I E VII). 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco trata da operacionalização dos contratos de seguros atinentes à área da saúde, interferindo nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas. Consequentemente, tem por objeto normas de direito civil e de seguros, temas inseridos no rol de competências legislativas privativas da União (artigo 22, incisos I e VII, da CF). Os planos de saúde são equiparados à lógica dos contratos de seguro. Precedente desta CORTE: ADI 4.701/PE, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco. (ADI 3207, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2018. Publicação: 25/04/2018)*

Do voto extrai-se a seguinte passagem: "A lei estadual sob análise, independentemente de sua justificativa apontar para a questão de saúde pública, competência administrativa comum aos entes federativos, tem por objeto a obrigação de elaboração de uma lista referencial de honorários e de serviços



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

de procedimentos médicos, de observância obrigatória por parte das operadoras de planos de assistência à saúde, **criando, inclusive, obrigações para as empresas seguradoras** dos serviços de planos de saúde e impondo – em seu artigo 7º – sanções pelo descumprimento da referida lista. **Isso acaba por interferir” na operacionalização dos contratos de seguros** atinentes à área da saúde”, como bem ressaltado no parecer do Procurador-Geral da República, e, conseqüentemente, **interferindo “nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas”.** **Configuram, conseqüentemente, normas de direito civil e de seguros, previstas como de competência privativa da União, nos termos do artigo 22, incisos I e VII, da Constituição Federal.** A essencialidade da discussão não está, portanto, na maior ou na menor importância do assunto específico tratado pela legislação, ou em sua qualidade, mas sim na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LUCIO LEVI: “a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a idéia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal” (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO, (Coord.) *Dicionário de política*. v. I, p. 482)”

Há se apontar que a própria justificativa do Senador ao Projeto de Lei do Senado, que foi a linha motriz para a elaboração do Projeto de Lei municipal sob análise, demonstrou este viés: 





MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*"Ademais, o Anteprojeto confere à seguradora amplos poderes de fiscalização da execução do contrato principal, tornando-a um terceiro interessado no correto adimplemento do contrato pelo tomador, sob pena de, em não fiscalizando corretamente o cumprimento do contrato, ver-se obrigada a indenizar o Estado ou assumir, diretamente ou por intermédio de terceiro, a execução do projeto. É, nesse sentido, por exemplo, que o Anteprojeto exige a apresentação de projeto executivo adequado como condição à execução da apólice e, sobretudo, amplia o poder de ação imediato da seguradora após a comunicação do sinistro. Embora o Estado continue fiscalizando o cumprimento do contrato por intermédio de seu corpo técnico próprio, o Anteprojeto cria um sistema que limita o diálogo entre os administradores públicos e as empresas privadas durante a execução do contrato, interpondo entre eles a figura da seguradora, na condição de principal interessada no correto adimplemento do contrato público."*

Desta forma, detectados os vícios alhures transcritos, com base no princípio constitucional da separação de Poderes e em toda a doutrina e jurisprudência que tratam do tema, **RECOMENDAMOS O VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 053-C/2018, haja vista eivado de inconstitucionalidades que obstem seja sancionado pelo Sr. Prefeito Municipal.

**É O PARECER.**

  
Dr. Marcelo Fonseca da Silva  
Procurador Geral do Município  
OAB/MG 58.497

  
João Antonio Coelho e Sá  
OAB/MG 82.044 - Matrícula 17.800  
Procurador do Município