



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Tel.: (16) 3607 – 4000 | (16) 3607-4035

Avenida Jerônimo Gonçalves, 1200, Centro, Ribeirão Preto/SP, CEP 14010-907

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer nº 85

Ref.:

Projeto de Lei nº 63/2018

Autoria:

Maurício Gasparini e Rodrigo Simões

Ementa:

DISPÕE NO ÂMBITO MUNICIPAL ACERCA DA APLICAÇÃO DO ARTIGO 55, INCISO VI E ARTIGO 56, INCISO II DA LEI FEDERAL Nº 8666/93, 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 ANTI CORRUPÇÃO - SAC E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

RELATÓRIO

A propositura em apreciação, de lavra dos Vereadores Maurício Gasparini e Rodrigo Simões, ainda que com ressalvas, merece ser aprovada por esta Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação, pelas razões doravante apresentadas.

Trata-se de Projeto de Lei que impõe a obrigatoriedade da utilização do seguro-garantia de execução de contratos públicos de obras e fornecimento de bens ou de serviços, denominando essa modalidade e aplicação da lei, como seguro anticorrupção - SAC.

VOTO DO RELATOR

A competência da Comissão de Constituição, Justiça e Redação está prevista no art. 72 e seguintes do Regimento Interno da CMRP (Resolução nº 174/2015), de forma que CCJ analisa a matéria sob o aspecto da constitucionalidade, legalidade e regularidade, assim como em relação às responsabilidades que poderiam acarretar ao erário municipal.

Muito louvável a intenção dos autores da matéria, tendo em vista o interesse de proteção ao erário municipal através de meios de combate a corrupção nos contratos celebrados com a Administração.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Tel.: (16) 3607 – 4000 | (16) 3607-4035

Avenida Jerônimo Gonçalves, 1200, Centro, Ribeirão Preto/SP, CEP 14010-907

Contudo, importante apresentar que há inúmeras controvérsias quanto ao projeto, como a competência para legislar, além de alegado vício de iniciativa.

Em projeto semelhante da Câmara Municipal de São José do Rio Preto, que fora vetado pelo Prefeito e posteriormente teve o veto derrubado pelo Legislativo daquele Município, a matéria acabou sendo objeto de julgamento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 2170010-19.2018.8.26.0000). Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 13.013, de 10-8-2018, do Município de São José do 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 de execução de contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços - Licitação - Competência concorrente - Questão que envolve interesse nacional, 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 procedente.

(Grifou-se)

Não obstante a declaração de inconstitucionalidade pelo TJSP, a Câmara Municipal de São José do Rio Preto, interpôs Recurso Extraordinário, defendendo a constitucionalidade da Lei, conforme anexo.

Assim, é notório que a presente propositura de lavra dos Nobre Vereadores, Maurício Gasparini e Rodrigo Simões, é semelhante ao caso julgado



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Tel.: (16) 3607 – 4000 | (16) 3607-4035

Avenida Jerônimo Gonçalves, 1200, Centro, Ribeirão Preto/SP, CEP 14010-907

julgado pela Egrégia Corte, contudo, uma vez que não houve o trânsito em julgado da decisão e há possibilidade de recurso, entende-se não ser possível o encaminhamento pela inconstitucionalidade do projeto, visto que o Excelso Supremo Tribunal Federal poderá firmar entendimento diverso da Corte Paulista.

Por esses motivos, entende-se **ser possível a aprovação do presente Projeto de Lei.**

Assim, após análise e discussão da propositura, nos termos do Regimento Interno, opino, com as devidas ressalvas, pela **CONSTITUCIONALIDADE e REGULARIDADE** da presente propositura, encaminhando pela sua **APROVAÇÃO** e aguardando a votação pelo Egrégio Plenário.

Sala das Comissões, 27 de março de 2019.

ISAAC ANTUNES
Presidente / Relator

“Pelas Conclusões”, de acordo com os encaminhamentos do Relator:

MAURÍCIO VILA ABRANCHES
Vice-Presidente

DADINHO
Membro

MARINHO SAMPAIO
Membro

MAURÍCIO GASPARINI
Membro



CAIXA POSTAL

CADASTRO

CONTATO

AJUDA

 Portal
 de Serviços

Identificar-se

> Bem-vindo > Consultas Processuais > Consulta de Processos do 2º Grau

Consulta de Processos do 2º Grau

Dados para Pesquisa

Seção:	Todas as seções
Pesquisar por:	Número do Processo
	<input checked="" type="radio"/> Unificado <input type="radio"/> Outros
Número do Processo:	2170010-19.2018 8.26 0000

Este processo é digital. [Clique aqui para visualizar os autos.](#)

Dados do Processo

Processo: 2170010-19.2018.8.26.0000 Julgado
Classe: Direta de Inconstitucionalidade
Área : Cível
Assunto: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos
Origem: Comarca de São Paulo / Tribunal de Justiça de São Paulo
Números de origem: 13013/2018
Distribuição: Órgão Especial
Refator: CARLOS BUENO
Volume / Apenso: 1 / 0
Valor da ação: 1.000,00

Apenso / Vinculados

Não há processos apensos ou vinculados para este processo.

Números de 1ª Instância

Não há números de 1ª instância para este processo.







Partes do Processo

Autor: Prefeito do Município de São José do Rio Preto
 Advogado: Ronaldo Bitencourt Dutra
Réu: Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto
 Advogado: Paulo Antoine Pereira Younes
 Advogada: Danathielle Louise Moitim

Movimentações

Exibindo todas as movimentações. »Listar somente as 5 últimas.

Data	Movimento
26/03/2019	Expedido Termo Juntada de AR
19/03/2019	Publicado em Disponibilizado em 18/03/2019 Tipo de publicação: Vista Número do Diário Eletrônico: 2769
18/03/2019	Prazo
18/03/2019	Expedido Certidão Certidão de Publicação Intimação Contrarrazões - [Digital] 503
15/03/2019	Vista (Contrarrazões) FICA ABERTA VISTA DESTES AUTOS AO(S) RECORRIDO(S) PARA APRESENTAR(EM) CONTRARRAZÕES AO(S) RECURSO(S) INTERPOSTO(S), NO PRAZO LEGAL.
15/03/2019	Vista (Contrarrazões) FICA ABERTA VISTA DESTES AUTOS AO(S) RECORRIDO(S) PARA APRESENTAR(EM) CONTRARRAZÕES AO(S) RECURSO(S) INTERPOSTO(S), NO PRAZO LEGAL.
15/03/2019	Despacho FICA ABERTA VISTA DESTES AUTOS AO(S) RECORRIDO(S) PARA APRESENTAR(EM) CONTRARRAZÕES AO(S) RECURSO(S) INTERPOSTO(S), NO PRAZO LEGAL.
12/03/2019	Processo encaminhado para o Processamento de Recursos
12/03/2019	Processamento de Recurso Extraordinário Interposto

Data	Movimento
11/03/2019	Petição Intermediária Juntada Nº Protocolo: WPRO.19.00232004-3 Tipo da Petição: Recurso Extraordinário Cível (Petição Avulsa) Data: 11/03/2019 16:41
11/03/2019	Expedido Termo Termo de Juntada - Automática
07/03/2019	Informação Remessa ofício - nº 429
28/02/2019	 Expedido Ofício Encaminhando cópia do V. Acórdão - p
14/02/2019	Publicado em Disponibilizado em 13/02/2019 Tipo de publicação: Intimação de Acórdão Número do Diário Eletrônico: 2748
13/02/2019	Prazo
13/02/2019	 Expedido Certidão Certidão de Publicação de Acórdão [Digital]
11/02/2019	Petição Intermediária Juntada Nº Protocolo: WPRO.19.00112412-7 Tipo da Petição: Ciência da PGJ Data: 11/02/2019 14:17
11/02/2019	Expedido Termo Termo de Juntada - Automática
06/02/2019	Publicado em Disponibilizado em 05/02/2019 Tipo de publicação: Julgados Número do Diário Eletrônico: 2742
04/02/2019	Processo encaminhado para o MP para ciência do acórdão (Expedido Termo) PGJ - Ciência do Acórdão [Digital]
04/02/2019	Acórdão registrado Acórdão registrado sob nº 20190000046393, com 24 folhas.
04/02/2019	 Acórdão Finalizado Acórdão Eletrônico
30/01/2019	Procedência
30/01/2019	Julgado JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.
19/12/2018	Publicado em Disponibilizado em 18/12/2018 Tipo de publicação: Próximos Julgados Número do Diário Eletrônico: 2720
13/12/2018	Processo encaminhado para o Processamento de Grupos e Câmaras
13/12/2018	Conclusos para o Relator
13/12/2018	Inclusão em Pauta Para 30/01/2019
30/11/2018	Processo encaminhado para o Processamento de Grupos e Câmaras - À mesa
30/11/2018	 Despacho À Mesa Despacho à Mesa
22/10/2018	Conclusos para o Relator Termo de Conclusão - Relator (com movimentação)
22/10/2018	Petição Intermediária Juntada Nº Protocolo: WPRO.18.01046312-4 Tipo da Petição: Parecer da PGJ Data: 22/10/2018 15:16
22/10/2018	Expedido Termo Termo de Juntada [Digital]
03/10/2018	Processo encaminhado para o MP - Parecer PGJ - Vista para Parecer [Digital]
03/10/2018	Petição Intermediária Juntada Nº Protocolo: WPRO.18.00974060-8 Tipo da Petição: Petições Diversas Data: 03/10/2018 14:52
03/10/2018	Expedido Termo Termo de Juntada [Digital]
25/09/2018	Mandado Juntado
25/09/2018	Expedido Termo Juntada de Mandado de citação
24/09/2018	Expedido Termo Juntada de AR
30/08/2018	Petição Intermediária Juntada Nº Protocolo: WPRO.18.00827199-0 Tipo da Petição: Presta Informações Data: 28/08/2018 15:06
30/08/2018	Expedido Termo Termo de Juntada - Automática
29/08/2018	Publicado em Disponibilizado em 28/08/2018 Tipo de publicação: Despacho Número do Diário Eletrônico: 2647
28/08/2018	 Expedido Certidão Certidão em branco - [Digital]
28/08/2018	Prazo
28/08/2018	 Expedido Certidão Certidão de Publicação de Despacho - [Digital]
27/08/2018	Informação Remessa - Ofício
27/08/2018	Processo encaminhado para o Processamento de Grupos e Câmaras

Data

27/08/2018

Movimento

Diligência

Vistos. Fls. 82/88: Jean Dornelas, vereador do Município de São José do Rio Preto, postulando em causa própria, requereu seu ingresso no feito na qualidade de amicus curiae. A finalidade do amigo da Corte é pluralizar o debate e demonstrar as implicações decorrentes de uma eventual declaração de inconstitucionalidade. Deve participar do processo e contribuir para o deslinde da questão constitucional e não para a defesa de direitos subjetivos. Ao tratar do amicus curiae, o art. 138 do Código de Processo Civil inovou ao estabelecer disposições gerais e possibilitar a intervenção no processo de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada: "Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação." Contudo, a critério do relator e por despacho irrecorrível, o §2º do art. 7º da Lei nº 9.868, de 10-11-1999 (norma especial) permite a intervenção no processo de ação direta na condição de amicus curiae apenas de órgão e entidades, não oportunizando o ingresso de pessoa física: "Art. 7º. Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade. §1º. (VETADO) §2º. O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades." Apesar de anterior, no conflito entre uma norma geral e uma norma especial, esta deve prevalecer, aplicando-se o princípio da especialidade. Dessa forma, indefiro o pedido. São Paulo, 27 de agosto de 2018. Carlos Bueno Relator

27/08/2018

Informação

Remessa - Mandado

24/08/2018

Conclusos para o Relator

Termo de conclusão - Relator (automático)

24/08/2018

Petição Intermediária Juntada

Nº Protocolo: WPRO.18.00809670-5 Tipo da Petição: Petições Diversas Data: 23/08/2018 16:48

24/08/2018

Expedido Termo

Termo de Juntada

23/08/2018



Expedido Mandado

Mandado de Citação - PGE

23/08/2018



Expedido Ofício

Solicita Informações e Comunica Liminar A

21/08/2018

Publicado em

Disponibilizado em 20/08/2018 Tipo de publicação: Despacho Número do Diário Eletrônico: 2641

21/08/2018

Publicado em

Disponibilizado em 20/08/2018 Tipo de publicação: Distribuídos Número do Diário Eletrônico: 2641

21/08/2018

Publicado em

Disponibilizado em 20/08/2018 Tipo de publicação: Entrados Número do Diário Eletrônico: 2641

20/08/2018

Prazo

20/08/2018



Expedido Certidão

Certidão de Publicação de Despacho - [Digital]

17/08/2018

Mensagem Eletrônica (e-mail) Juntada

17/08/2018

Processo encaminhado para o Processamento de Grupos e Câmaras

17/08/2018



Liminar

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Prefeito do Município de São José do Rio Preto, objetivando a suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 13.013, de 10-8-2018, 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 essa modalidade e aplicação da Lei, como Seguro Anticorrupção - SAC; e dá outras providências". Argumenta o autor que o ato afronta o princípio do pacto federativo, porque compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública, em todas as suas modalidades. Por outro lado, a exigência de apresentação de seguro-garantia no valor correspondente a 100% do valor estimado para a obra e a vinculação a uma única espécie de garantia seriam incompatíveis com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Em sua ótica o dispositivo viola os arts. 1º, 111, 117, 144, da CE/89 e os arts. 22, I, VII e XXVIII e 37, XXI, da CF/88. O pedido formulado em sede de cognição sumária fica deferido para suspender a eficácia do ato impugnado até julgamento final da ação. A pretensão, portanto, contém plausibilidade jurídica na medida em que, em princípio, haveria usurpação da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação, pois, ao que parece, a Câmara Municipal de São José do Rio Preto instituiu uma nova condição para participar de licitação pública. Já o periculum in mora consubstancia-se na possibilidade de a exigência imposta pela norma diminuir a competitividade, com a limitação do número de interessados, e encarecer as novas contratações públicas, com o repasse dos custos para o valor da proposta apresentada. Serão solicitadas informações nos termos do art. 6º, da Lei 9.868/99, cientificando-se a seguir o Procurador-Geral do Estado, depois, abrindo-se vista dos autos à Procuradoria-Geral de Justiça. São Paulo, 17 de agosto de 2018. CARLOS BUENO Relator

16/08/2018

Conclusos para o Relator (Expedido Termo com Conclusão)

CARLOS BUENO

16/08/2018

Distribuição por Sorteio

Órgão Julgador: 102 - Órgão Especial Relator: 10704 - Carlos Bueno

16/08/2018

Processo encaminhado para a Distribuição de Originários

16/08/2018

Processo Cadastrado

SJ 1.2.1 - Serv. de Entrada de Originários do Órgão Especial e Câmara Especial

Subprocessos e Recursos

Não há subprocessos ou recursos vinculados a este processo.

Petições diversas**Data**

23/08/2018

Petições Diversas

28/08/2018

Presta Informações

03/10/2018

Petições Diversas

22/10/2018

Parecer da PGJ

11/02/2019

Ciência da PGJ

Data	Tipo
11/03/2019	Recurso Extraordinário Cível (Petição Avulsa)

Composição do Julgamento

Participação	Magistrado
Relator	Carlos Bueno (50.2340E)
2º	Ferraz de Arruda
3º	Salles Rossi
4º	Ricardo Anafe
5º	Alvaro Passos
6º	Beretta da Silveira
7º	Antonio Celso Aguilar Cortez
8º	Alex Zilenovski
9º	Geraldo Wohlers
10º	Elcio Trujillo
11º	Cristina Zucchi
12º	Ademir Benedito
13º	Pereira Calças
14º	Artur Marques
15º	Pinheiro Franco
16º	Xavier de Aquino
17º	Antonio Carlos Malheiros
18º	Moacir Peres
19º	Ferreira Rodrigues
20º	Péricles Piza
21º	Evaristo dos Santos
22º	Márcio Bartoli
23º	João Carlos Saletti
24º	Francisco Casconi

Julgamentos

Data	Situação do julgamento	Decisão
30/01/2019	Julgado	JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.

[Voltar para os resultados da pesquisa](#)

Desenvolvido pela Softplan em parceria com a Secretaria de Tecnologia da Informação - STI



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2019.0000046393

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2170010-19.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), FERRAZ DE ARRUDA, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 30 de janeiro de 2019.

CARLOS BUENO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2170010-19.2018.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de São José do Rio Preto

Réu: Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto

Comarca: São Paulo

Voto nº 50.234OE

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 13.013, de 10-8-2018, do Município de São José do 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 de execução de contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços – Licitação – Competência concorrente – Questão que envolve interesse nacional, 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 procedente.”

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Prefeito do Município de São José do Rio Preto, objetivando a suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 13.013, de 10-8-2018, 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 essa modalidade e aplicação da Lei, como Seguro Anticorrupção –SAC; e dá outras providências”:

“Art. 1º É obrigatória a 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

artigo 22 inciso II (Tomada de Preços) da Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações).

“Parágrafo único. 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.

“Art. 2º Para os fins desta Lei, definem-se:

“I - Seguro-Garantia: contrato de seguro firmado entre a sociedade seguradora e o tomador, em benefício de órgão ou entidade da Administração Pública, visando garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador perante o segurado no contrato principal;

“II - Tomador: pessoa física ou jurídica de direito privado devedora das obrigações assumidas perante o segurado no contrato principal;

“III - Segurado: órgão ou entidade da Administração Pública ou o poder concedente com o qual o tomador celebrou o contrato principal;

“IV - Apólice: documento assinado pela seguradora que representa o contrato de seguro garantia celebrado com o tomador;

“V - Contrato Principal: todo e qualquer ajuste entre segurado e tomador em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

“VI - Endosso: documento assinado pela seguradora no qual ela aceita formalmente as alterações propostas pelo tomador e pelo segurado ao contrato principal;

“VII - Prêmio: importância devida à seguradora pelo tomador, em cumprimento do contrato de seguro-garantia;

“VIII - Sinistro: inadimplemento de obrigação do tomador coberta pelo seguro-garantia;

“IX - Indenização: pagamento devido ao segurado pela seguradora, resultante do inadimplemento das obrigações cobertas pelo seguro-garantia; e

“X - Valor da Garantia: valor máximo nominal garantido pela apólice de seguro-garantia, o qual corresponde ao valor total da obra ou do fornecimento de bem ou serviço, conforme estabelecido no contrato principal, devidamente corrigido pelo índice de atualização do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

“Art. 3º Aplica-se esta Lei, além dos artigos expressamente mencionados, no que couber, as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, pertinentes ao âmbito municipal.

“Art. 4º No contrato de seguro-garantia, a seguradora poderá exigir do tomador contragarantias equivalentes à importância segurada pela respectiva apólice.

“Art. 5º A contragarantia poderá estar prevista na própria apólice de seguro-garantia ou ser objeto de contrato específico, cujo objeto seja indenização ou reembolso dos valores eventualmente pagos pela seguradora por sinistro em apólice de seguro garantia



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

contratada pelo tomador.

“Parágrafo único. A contragarantia constitui contrato de indenização em favor da seguradora, com cláusula de solidariedade que rege as relações entre, de um lado, a sociedade seguradora e, de outro, o tomador e as sociedades integrantes de seu grupo econômico.

“Art. 6º É vedada a utilização de mais de um seguro-garantia de mesma modalidade para cobrir o mesmo objeto, salvo no caso de apólices complementares que prevejam exatamente os mesmos direitos e obrigações para as partes.

“Art. 7º Estão sujeitos às disposições desta Lei os regulamentos próprios, devidamente publicados pelas sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas, e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município.

“Art. 8º É vedada a prestação de seguro-garantia caso exista vínculo societário direto ou indireto entre o tomador e a seguradora.

“Art. 9º Caso existam duas ou mais formas de garantia distintas que cubram o mesmo objeto do seguro, em benefício do mesmo segurado ou beneficiário, a seguradora responderá com os demais garantidores pelo prejuízo comum, de forma proporcional ao risco assumido.

“Art. 10 A subcontratação de partes da obra ou do fornecimento de bens ou serviços, nos termos do art. 71 da Lei nº 8.666, de 1993, não altera as obrigações contraídas pelas partes na apólice de seguro-garantia.

“Parágrafo único. Ao tomador é vedado arguir exceção



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

de inadimplemento por subcontratadas, ainda que disposição neste sentido conste do próprio contrato a ser executado.

“Art. 11 Observadas as regras constantes das Leis nº 8.666, de 1993 e nº 12.462, de 2011 acerca dos anteprojetos e projetos, a apresentação de projeto executivo completo passa a ser requisito obrigatório à emissão de apólice de seguro-garantia de execução de obras submetidos à presente Lei.

“Art. 12 A apólice de seguro-garantia fará parte dos requisitos essenciais para habilitação, e será apresentada pelo tomador:

“I - Nos contratos submetidos à Lei nº 8.666, de 1993:

“a) na habilitação, quando a exigência de garantia constituir previsão editalícia;

“b) no momento de celebração do contrato principal, como condição à sua celebração, em todos os demais casos;

“Art. 13 Após a apresentação do projeto executivo, a seguradora disporá de 30 (trinta) dias corridos para analisá-lo, diretamente ou por intermédio de terceiro contratado, podendo apresentar sugestões de alteração ao responsável pelo projeto ou contestá-lo, devendo, neste caso, apresentar, às suas expensas, parecer ou laudo técnico apto a justificar os defeitos do projeto executivo apresentado.

“Parágrafo único. Sendo o projeto executivo elaborado pelo tomador, a Administração Pública disporá também de 30 (trinta) dias corridos para sugerir alterações ou contestar tecnicamente o projeto, a contar de sua apresentação pelo tomador.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“Art. 14 O responsável pelo projeto executivo disporá de 15 (quinze) dias corridos, a contar da notificação prevista no artigo anterior, para apresentar à seguradora e/ou à Administração Pública o projeto executivo readequado ou os fundamentos para a manutenção do mesmo em seus termos originais.

“Art. 15 A seguradora poderá negar-se a emitir a apólice de seguro-garantia, desde que justifique tecnicamente a incipiência ou a inadequação de anteprojeto, apresentado por segurado ou tomador, a depender do regime de execução legal a que o contrato estiver submetido.

“Art. 16 A apresentação do projeto executivo - não contestado pela autoridade pública competente ou pela seguradora no prazo previsto nesta Lei -, em conjunto com a correspondente apólice de seguro-garantia, autoriza o início da execução do contrato principal.

“Art. 17 Admite-se o fracionamento do projeto executivo em frentes de execução, sem prejuízo à emissão da apólice de seguro-garantia desde que cada frente executiva apresentada seja previamente aprovada pela seguradora antes do início da execução do contrato principal.

“Capítulo II

“DA ALTERAÇÃO DO CONTRATO PRINCIPAL

“Art. 18 Dependerá de anuência da seguradora sua vinculação às alterações do contrato principal propostas pelo tomador e pelo segurado, após a emissão da apólice de seguro-garantia correspondente, que modifiquem substancialmente as condições consideradas essenciais pelas partes no momento da celebração do contrato de seguro-garantia.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“§ 1º A seguradora terá 30 (trinta) dias para manifestar sua anuência ou discordância, a contar da notificação das alterações propostas pelo tomador e pelo segurado. A ausência de manifestação da seguradora no prazo legal implicará em sua anuência às alterações propostas.

“§ 2º A negativa de anuência pela seguradora será acompanhada da apresentação de parecer técnico, elaborado por seu corpo técnico ou por terceiro por ela contratado, que justifique tecnicamente a decisão da seguradora de rescindir o contrato de seguro-garantia.

“§ 3º A negativa de anuência, motivada tecnicamente pela seguradora, implica na rescisão do contrato de seguro-garantia e suspende imediatamente a execução do contrato principal.

“§ 4º Será facultado ao tomador apresentar ao segurado nova seguradora que assumira todas as responsabilidades relacionadas ao objeto do contrato de seguro garantia original e às alterações propostas, no prazo de 30 (trinta) dias corridos após a rescisão da apólice de seguro-garantia.

“Art. 19 Na hipótese de a alteração contratual posterior à emissão da apólice de seguro-garantia, devidamente anuída pela seguradora, ensejar necessária modificação do valor do contrato principal, o valor da garantia será modificado mediante solicitação à seguradora de emissão de endosso de cobrança ou de restituição de prêmio, correspondente à alteração do valor da apólice e, se for o caso, de sua vigência.

“Capítulo III

“DO PODER DE FISCALIZAÇÃO DA SEGURADORA



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

“Art. 20 Terceira interessada na regular execução do contrato objeto do seguro-garantia, a seguradora fica autorizada a fiscalizar livremente a execução do contrato principal e a atestar a conformidade dos serviços e dos materiais empregados, bem como o cumprimento dos prazos pactuados.

“Art. 21 A execução do contrato será acompanhada e fiscalizada por representante da seguradora especialmente designado, sendo permitida a contratação de terceiro para assisti-lo e subsidiá-lo com informações pertinentes a essa atribuição.

“§ 1º O representante da seguradora anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando, se for o caso, o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados

“§ 2º Em caso de obras, todos os relatórios realizados pela seguradora deverão ser enviados no prazo máximo de 10 (dez) dias após a respectiva vistoria ou análise; a Comissão de Obras e Serviços da Câmara Municipal, bem como a Secretaria Municipal Obras, para a devida ciência das autoridades constituídas.

“Art. 22 O tomador deve colaborar com a seguradora durante toda a execução do contrato, devendo fornecer todas as informações e documentos relacionados à execução da obra, inclusive notas fiscais, orçamentos e comprovantes de pagamento.

“Art. 23 A seguradora tem poder e competência para:

“I - fiscalizar livremente os canteiros de obras, locais de prestação dos serviços, vistoriar máquinas e equipamentos, dirigir-se a chefes, diretores e ou gerentes responsáveis pela prestação e execução dos serviços, estendendo-se esse direito às subcontratações concernentes à execução do contrato principal objeto da apólice;

“II - realizar auditoria técnica e contábil; e

“III - requerer esclarecimentos por parte do responsável técnico pela obra ou fornecimento.

“Parágrafo único. O representante da seguradora ou terceiro por ela designado deverá informar a intenção de visitar o canteiro de obras ou local da prestação dos serviços com pelo menos 24 (vinte e quatro) horas de antecedência, devendo o tomador assegurar-lhe o acesso a todos os locais utilizados para a execução do contrato principal.

“Art. 24 Nos contratos submetidos a esta Lei, apesar da fiscalização exercida pela seguradora, o segurado permanece obrigado ao acompanhamento da execução contratual por seu corpo técnico próprio, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993.

“Parágrafo único. Os agentes públicos que praticarem atos em desacordo com as disposições legais ou visando a frustrar os objetivos da garantia durante a execução contratual sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei, na Lei nº 8.666, de 1993 e na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal.

“Capítulo IV

“DO SINISTRO E DA EXECUÇÃO DA APÓLICE

“Art. 25 A reclamação do sinistro na apólice de seguro-garantia é procedimento administrativo formal e resulta do inadimplemento pelo tomador de obrigação coberta pela apólice, a ser



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

analisado pela seguradora para fins de caracterização do sinistro.

“Parágrafo único. A seguradora deverá deixar claro nas condições contratuais os procedimentos especiais não previstos em lei que devem ser adotados pelo segurado para a reclamação do sinistro, além dos critérios a serem satisfeitos para a sua caracterização.

“Art. 26 Concomitantemente à notificação extrajudicial ao tomador de não execução, execução parcial ou irregular do contrato principal, o segurado notificará a seguradora acerca da expectativa de sinistro.

“Parágrafo único. A notificação de expectativa de sinistro conterà, além da cópia da notificação enviada ao tomador, a descrição do fato potencialmente gerador do sinistro, a relação de cláusulas inadimplidas e as planilhas que indiquem o prejuízo causado ao segurado.

“Art. 27 A notificação extrajudicial ao tomador marca o início do prazo de 30 (trinta) dias corridos para este apresentar defesa escrita ao segurado e à seguradora, justificando o atraso e/ou os defeitos na execução do contrato principal, devendo conter, ainda, projeto detalhado para regularização da execução contratual.

“Parágrafo único. Durante o prazo estabelecido no caput, o segurado e a seguradora não poderão exercer qualquer ação por descumprimento do contrato.

“Art. 28 Caso o tomador não apresente defesa escrita no prazo legal, ou o segurado e a seguradora não manifestem formalmente sua concordância com o projeto de regularização apresentado, no prazo de 15 (quinze) dias corridos a contar da defesa escrita do tomador, a Administração Pública imediata e obrigatoriamente emitirá comunicação de sinistro à seguradora.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

“§ 1º Na hipótese do art. 76 da Lei nº 8.666, de 1993, a rejeição pela Administração Pública, no todo ou em parte, de obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato importa a automática declaração de inexecução e consequente execução da apólice de seguro-garantia.

“§ 2º Independentemente de comunicação de sinistro pelo segurado, a seguradora é obrigada a iniciar o processo de regulação do sinistro sempre que for informada ou constatar, diretamente ou por intermédio de terceiro contratado, a ocorrência de inadimplemento por parte do tomador de obrigação coberta pela apólice.

“Art. 29 Comunicada do sinistro, a seguradora deverá, diretamente ou por terceiro contratado, investigar se o inadimplemento contratual encontra-se coberto pela apólice, as causas e razões do sinistro, a extensão dos danos resultantes do inadimplemento, e, em particular, na hipótese de execução parcial e/ou defeituosa, o percentual não executado do contrato principal, a qualidade do cumprimento parcial do contrato, bem como os custos para a regularização e o cumprimento do contrato até seu termo, em conformidade com o projeto executivo.

“Parágrafo único. A investigação deverá ser célere e basear-se em evidências trazidas por documentos, pareceres e laudos técnicos.

“Art. 30 Caso verifique-se a caracterização do sinistro, a seguradora sub-roga-se nos direitos do segurado contra o tomador ou terceiros que tenham dado causa ao sinistro, devendo indenizar o segurado até o limite da garantia da apólice, adotando uma das seguintes soluções:

“I - contratar outra pessoa jurídica para realizar o contrato principal;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

“II - assumir ela própria, nos limites das obrigações assumidas pelo tomador no contrato rescindido, a execução da parcela restante do projeto com mão de obra própria ou por intermédio de terceiros contratados; ou

“III - financiar o próprio tomador inadimplente para complementar a obra, desde que dentro dos prazos contratados.

“§ 1º A seguradora disporá de 30 (trinta) dias corridos, a partir da caracterização do sinistro, para apresentar o relatório final de regulação, o qual deverá conter as alterações necessárias de prazo, condições e preço para a conclusão da obra ou do fornecimento de bem ou de serviço, a serem ratificadas pelo segurado.

“§ 2º O segurado disporá de 30 (trinta) dias corridos, a partir da entrega do relatório final de regulação do sinistro, para emitir sua concordância com as alterações propostas.

“§ 3º Caso o segurado não aprove as alterações propostas, a seguradora procederá com indenização em espécie seguindo o relatório final de regulação do sinistro.

“§ 4º O pagamento da indenização, nos termos da apólice, ou a execução da parcela restante do contrato principal deverá iniciar-se no prazo de 30 (trinta) dias corridos, a contar da manifestação do segurado prevista no § 2º deste artigo.

“§ 5º Na hipótese de execução parcial do contrato, o valor devido pela seguradora a título de indenização equivalerá ao montante proporcional ao percentual do contrato ainda não executado, em relação ao valor global deste contrato, somado ao valor do custo adicional para a conclusão do projeto.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

“§ 6º Na hipótese de a seguradora optar por executar diretamente o contrato principal, o segurado deve colocar à sua disposição os recursos disponíveis para a continuidade e o término do projeto, conforme os termos da apólice.

“§ 7º Na hipótese do § 6º deste artigo, o segurado obriga-se, ainda, a pagar à seguradora o restante do valor do contrato parcialmente inadimplido.

“§ 8º Na hipótese de outorga do restante da execução do contrato inadimplido a terceiro, a seguradora fica livre e desimpedida para utilizar o meio de seleção que julgar adequado ao regular adimplemento do contrato.

“Capítulo V

“DO LIMITE DE COBERTURA E VIGÊNCIA

“Art. 31 O art. 56, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, fica regulado no âmbito municipal, passando a exigir do vencedor do procedimento licitatório apresentação de seguro-garantia de execução do contrato que cubra 100% (cem por cento) do valor do contrato.

“Art. 32 O prazo de vigência da apólice será:

“I - igual ao prazo estabelecido no contrato principal a que esteja vinculada a apólice de seguro-garantia;

“II - igual ao prazo informado na apólice, em consonância com o estabelecido nas condições contratuais do seguro-garantia, considerando a particularidade de cada modalidade, na



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

hipótese de a apólice não estar vinculada a um contrato principal.

“Parágrafo único. A vigência da apólice acompanhará as modificações no prazo de execução do contrato principal ou do documento que serviu de base para a aceitação do risco pela seguradora, desde que tais modificações recebam a anuência da seguradora, mediante a emissão do respectivo endosso.

“Art. 33 O tomador é responsável pelo pagamento do prêmio à seguradora por todo o prazo de vigência da apólice.

“Parágrafo único. O seguro-garantia continuará em vigor mesmo quando o tomador não houver pagado o prêmio nas datas convenionadas, podendo, neste caso, a seguradora recorrer à execução do contrato de contragarantia.

“Art. 34 O seguro-garantia extinguir-se-á na ocorrência de um dos seguintes eventos, o que ocorrer primeiro, sem prejuízo do prazo para a ocorrência do sinistro:

“I - quando o objeto do contrato principal garantido pela apólice for definitivamente realizado mediante termo ou declaração assinada pelo segurado, ou devolução da apólice;

“II - quando o segurado e a seguradora assim o acordarem;

“III - quando o pagamento da indenização ao segurado atingir o limite máximo de garantia da apólice;

“IV - quando o contrato principal for extinto, nas hipóteses em que haja vinculação da apólice a um contrato principal,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

ou quando a obrigação garantida for extinta, para os demais casos; ou

“V - quando do término de vigência previsto na apólice, salvo se estabelecido em contrário nas condições contratuais do seguro-garantia.

“Parágrafo único. Quando a garantia da apólice recair sobre um objeto previsto em contrato, esta garantia somente será liberada ou restituída após a execução do contrato, em consonância com o disposto no § 4º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, e sua extinção se comprovará, além das hipóteses previstas neste artigo, pelo recebimento do objeto do contrato, nos termos do art. 73 da Lei nº 8.666, de 1993.

“DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

“Art. 35 A utilização do seguro-garantia nos contratos objeto desta Lei torna-se facultativa a partir da data de sua publicação, passando a ser obrigatória após 180 (cento e oitenta) dias dessa data, não se aplicando aos contratos vigentes à época e às licitações cujos editais tenham sido publicados antes do início da vigência de sua aplicação obrigatória.

“Art. 36 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Argumenta o autor que o ato afronta o princípio do pacto federativo, porque compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública, em todas as suas modalidades. Por outro lado, pondera que a exigência de apresentação de seguro-garantia no valor correspondente a 100% do valor estimado para a obra e a vinculação a uma única espécie de garantia seriam incompatíveis com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Em sua ótica o dispositivo viola os arts. 1º, 111,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

117, 144, da CE/89 e os arts. 22, I, VII e XXVIII e 37, XXI, da CF/88.

Concedida a liminar para suspender a eficácia do ato impugnado, fls. 75/76, em seguida o relator indeferiu o ingresso no feito do vereador Municipal Jean Dornelas, na qualidade de amicus curiae, fls. 91/92.

Regularmente citada, a Câmara Municipal de São José do Rio Preto, representada por seu Presidente, limitou-se a informar às fls. 96/98 o trâmite do processo legislativo da norma impugnada.

Instado a se manifestar, o Procurador-Geral do Estado declarou faltar-lhe interesse na defesa do ato impugnado por se tratar de matéria de cunho exclusivamente local, fls. 147/148.

Às fls. 151/175, a Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência da ação, para declarar inconstitucional a Lei nº 13.013, de 10-8-2018, do Município de São José do Rio Preto. Eis como a ementa do parecer ministerial resume a questão:

“Constitucional. Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 13.013, de 10 de agosto de 2018, do Município de São José do Rio Preto. Obrigação de contratação de seguro-garantia de execução de contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços. Invasão da competência normativa federal. Normas gerais de licitação e contratos administrativos, direito civil e seguros. Reserva da administração. Violação à separação de poderes. Procedência do pedido. 1. Lei local eivada de vício de competência legislativa, devido à usurpação da competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos administrativos, direito civil e seguros (art. 22, I, VII e XXVII, CF/88 c.c. art. 144, CE/89). 2. Iniciativa parlamentar que agride competências privativas do Chefe do Poder Executivo (art. 47, II e XIV, Constituição Estadual), decorrentes do princípio da separação de poderes (art. 5º, Constituição Estadual). Encontra-se na reserva da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Administração o ato de verificar a necessidade e conveniência da prestação de garantia – ato concreto da administração. 3. Parecer pela procedência do pedido.”.

É o relatório.

O Prefeito Municipal de São José do Rio Preto ajuizou ação direta objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 13.013, de 10-8-2018, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto após rejeição do veto integral ao Projeto de Lei nº 022/2017 pelo requerente. Por meio da tese principal, alega violação ao princípio do pacto federativo, porque compete à União legislar privativamente sobre normas gerais de licitação e contratação pública em todas as suas modalidades, art. 22, XXVII, da CF/88 e art. 144 da CE/89.

A inconstitucionalidade é patente.

No modelo de federação adotado no Brasil, a Constituição Federal atribuiu às pessoas políticas de Direito Público Interno parcelas de poder de modo a permitir-lhes a auto-organização político-administrativa, ao exercer as competências administrativa, legislativa e tributária inerentes a cada ente federado.

“A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.” (José Afonso da Silva, Curso de direito constitucional positivo, 33ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 62, de 9.11.2009, publicada em 12.12.2009. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 479).

Essa repartição constitucional de competências legislativa e administrativa é pressuposto da existência do federalismo brasileiro. Excluindo a competência material exclusiva da União, art. 21 da CF/88, e a legislativa privativa da União e dos Municípios, arts. 22 e 30, I, da CF/88, a competência material comum entre União, Estados e Municípios, art. 23 da CF/88, a legislativa concorrente da União, Estados, art. 24, e Municípios, arts. 24 e 30, II, da CF/88, e a competência residual dos Estados, art. 25, § 1º, devem observar o princípio da predominância do interesse: à União caberá atuar administrativamente e legislar sobre matérias e questões de interesse geral, aos Estados caberá as matérias de predominante interesse regional e as de interesse local, aos Municípios.

Cotejando o texto da lei municipal com o preceito da CF/88 utilizado como parâmetro de constitucionalidade, verifica-se a ocorrência de usurpação de competência legislativa da União Federal, pelo Município de São José do Rio Preto, na medida em que a norma contrariou o conceito de Federação, mais precisamente os princípios que regem a matéria da repartição constitucional de competências.

Apesar de nobre o propósito de estabelecer no Município de São José do Rio Preto mecanismos para salvaguardar a execução de contratos públicos, o legislador local, a pretexto de regular o seguro-garantia, imiscuiu em matéria normativa referente a normas gerais de licitação e contratação, tema com relação ao qual compete ao Município apenas suplementar a legislação federal e a estadual para atender peculiaridades locais, art. 30, I e II, da CF/88: “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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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)." (STF, ADI 3.059-RS, Rel. Min. Ayres Britto, voto proferido em 31-10-2012).

No âmbito da legislação concorrente, compete à União estabelecer normas gerais, art. 24, §1º, e aos Estados suplementar essa legislação, art. 24, §2º. Porém, o Supremo Tribunal Federal caminhou sua jurisprudência no sentido de que não só os Estados podem suplementar as normas expedidas pela União, mas também os Municípios, em assuntos de interesse local, têm atribuição de complementar a legislação federal e estadual, no que couber, arts. 24 e 30, I e II, da CF/88, sempre tendo em vista a predominância do interesse e sem contrariar as diretrizes básicas fixadas pela União ou Estado:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

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

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

Licitação e contratação pública envolvem interesses nacional, regional e local, por isso aos três entes federados competem legislar concorrentemente sobre licitação, à União, expedindo normas gerais, aos Estados e Municípios, de forma complementar.

Como a expressão sugere, a legislação complementar deve apenas complementar, suprir as diretrizes gerais instituídas pela União. Tanto é que na ausência de lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, mas a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

No caso ora em análise, não há singularidade no texto da lei a justificar a regulação da matéria no Município, pois a natureza do tema é de âmbito nacional e a União já normatizou as garantias que podem ser exigidas e fixou seus limites nas contratações de obras, serviços e compras, no art. 56 da Lei nº 8.666, de 21-6-1993:

“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.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“§ 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 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.

“§ 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.”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Assim, apesar de o Município ser dotado de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira para tratar de assuntos de interesse local, essa autonomia não afasta o dever de observar as normas constitucionais de observância obrigatória, arts. 29, 30, I e II, da CF/88, e art. 144, da CE/89.

Ao ver deste relator, houve violação à regra de repartição constitucional de competência legislativa e, por consequência, do princípio federativo, art. 144, da CE/89: “Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”.

No mesmo sentido, já decidiu este Órgão Especial:

“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 Evaristo dos Santos, j. 28-11-2018).

Como bem anotado pela Procuradoria-Geral de Justiça: “Ora, a lei impugnada torna obrigatória a contratação de seguro-garantia (art. 1º), exigência não contida no artigo 56 da Lei de Licitações; define aspectos técnicos relacionados a seguro, como reclamação de sinistros, limites de cobertura e vigência, pagamento de prêmio, extinção do contrato de seguro, indenizações, e outros, matérias de competência exclusiva da União (arts. 2º, 4º, 5º, 6º, 9º, 10, 11, 15, 19, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 30); cuida de subcontratação de obra o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

fornecimento de bens ou serviços (art. 10) e eleva a apólice de seguros à condição de requisito essencial para a habilitação (art. 12), permitindo à seguradora opinar sobre o projeto executivo (art. 13, 14, 16, 17); exige a anuência da seguradora para eventual alteração do contrato firmado com o poder público (art. 18); autoriza à seguradora proceder à fiscalização da obra pública (art. 20, 21, 23); autoriza o sancionamento administrativo, na forma da Lei 8.666/93, e pela prática de ato de improbidade administrativa, em caso de descumprimento das disposições previstas na lei impugnada.”.

E conclui: “a lei regulamentou responsabilidade civil, seguros e normas gerais de licitações e contratos administrativos, invadindo diretamente a competência legislativa da União, nos termos do art. 22, I, VII e XXVII, da CF/88.”, fls. 173.

Portanto, a iniciativa de lei da Câmara Municipal está a usurpar competência constitucional legislativa privativa da União para estabelecer normas gerais, violando o princípio do pacto federativo, disposto no art. 144 da Constituição Estadual, sendo, pois de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 13.013, de 10-8-2018, do Município de São José do Rio Preto e determinar sua retirada do ordenamento jurídico.

Diante desse quadro, julga-se procedente o pedido.

Carlos Bueno
Relator