



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 335/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 192/2022 – Acrescenta o § 4º no Art. 1º da lei nº 6.222, de 18 de janeiro de 2022, na forma que especifica.

Autoria do Vereador César Rocha

À Comissão de Justiça e Redação

Exmo. Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Toloí

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Acrescenta o § 4º no Art. 1º da lei nº 6.222, de 18 de janeiro de 2022, na forma que especifica”.

O projeto visa acrescentar § 4º ao art. 1º da Lei Municipal nº 6.222/2022, que “Estabelece o seguro-garantia obras públicas a fim de impedir e mitigar o prejuízo do Município e da sociedade valinhense por conta de imperfeições no processo de licitação”, nos seguintes termos:

| LEI Nº 6.222/2022 | PL 192/2022 |
|---|---|
| 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 | 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 |



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

| | |
|---|---|
| <p>cujo valor seja igual ou superior ao limite mínimo previsto no artigo 22, inciso II, (Tomada de Preços) da Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações).</p> <p>§1º O contrato de seguro-garantia é de direito privado, sem prejuízo de se sujeitar a determinados pressupostos do regime jurídico de direito público, e terá suas diretrizes estabelecidas pela Susep.</p> <p>§2º Aplica-se subsidiariamente a esta Lei o Código Civil e o Decreto-Lei 73 de 1966.</p> <p>§3º 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 quando pretender realizar as contratações ligadas à sua estrutura.</p> | <p>cujo valor seja igual ou superior ao limite mínimo previsto no artigo 22, inciso II, (Tomada de Preços) da Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações).</p> <p>§1º O contrato de seguro-garantia é de direito privado, sem prejuízo de se sujeitar a determinados pressupostos do regime jurídico de direito público, e terá suas diretrizes estabelecidas pela Susep.</p> <p>§2º Aplica-se subsidiariamente a esta Lei o Código Civil e o Decreto-Lei 73 de 1966.</p> <p>§3º 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 quando pretender realizar as contratações ligadas à sua estrutura.</p> <p>§ 4º A critério da autoridade competente poderá ser dispensada a obrigatoriedade prevista no “caput” visando não onerar economicamente os participantes dos</p> |
|---|---|



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

| | |
|--|--|
| | processos licitatórios ou na escolha dos licitantes poderá ser apresentada outra modalidade de garantia, nos termos estabelecidos na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. |
|--|--|

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, legais e jurídicos, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

De início, no que se refere ao aspecto constitucional destacamos a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, *in verbis*:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local

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

Entretanto, no caso em apreço infere-se que o projeto trata de matéria cuja competência para legislar é privativa da União, conforme art. 22, XXVII da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

Assim, *data máxima vênia*, verifica-se que o projeto pretende alterar lei municipal que dispõe sobre a obrigatoriedade de contratação de seguro-garantia em todos os contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços, matéria essa de competência privativa da União.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, colacionamos decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 2.524, DE 5 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA/SP, QUE 'ESTABELECE MECANISMOS DE SEGURO PARA GARANTIR O INTERESSE PÚBLICO NOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO E A CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA-SP' – DIPLOMA QUE DESBORDA DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL, ALCANÇANDO MATÉRIA PRIVATIVAMENTE RESERVADA À UNIÃO (NORMAS GERAIS DE DIREITO CIVIL, SEGUROS E LICITAÇÃO) – ARTIGOS 22, INCISOS I, VII E XXVII, E 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – NORMA, ADEMAIS, DE INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL, QUE INGRESSA EM TEMA DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO, AO IMPOR OBRIGATORIEDADE DE CONTRATAÇÃO DE SEGURO-GARANTIA AO ADMINISTRADOR (ARTIGO 47, INCISOS II E XIV, BEM COMO 144 DA CE) – INVIABILIDADE – PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS – PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2227305-09.2021.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/06/2022; Data de Registro: 24/06/2022)

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 2.725, de 04 de setembro de 2019, do Município de Itapeverica da Serra, que "estabelece mecanismos de seguro para garantir o interesse público nos processos de licitação e a correta aplicação dos recursos públicos". **Violação à competência legislativa atribuída privativamente à União para legislar sobre direito civil, seguros bem como sobre normas gerais de licitação e contratação.** Lei municipal que, dentre outras medidas, tornou obrigatória a contratação de seguro-garantia em grande parte dos contratos destinados à execução de obras ou ao fornecimento de*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

serviços celebrados pelo Poder Público; trouxe definição diversa daquela prevista no artigo 6º, inciso VI, da Lei 8.666/93 sobre o instituto do seguro-garantia; disciplinou uma série de hipóteses nas quais a seguradora poderia influir substancialmente na elaboração de projetos executivos e na execução do contrato principal, e instituiu extenso regramento relativo à execução do contrato de seguro-garantia, às responsabilidades das partes durante seu cumprimento, e ao pagamento da apólice de seguro em caso de sinistro. Não pode o Município, a pretexto de legislar sobre interesse local, invadir competência privativa da União, delegável aos Estados apenas mediante Lei Complementar, e com especificidade quanto à matéria excepcionada. Inteligência do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal-CF. **Diploma combatido que, além de não tutelar interesse predominantemente local, estabeleceu normas gerais sobre direito civil, seguros, licitação e contratações, inclusive com disposições conflitantes àquelas previstas na Lei Federal 8.666/93, que disciplina a matéria em âmbito nacional e já trata das modalidades de garantia facultativamente exigíveis pelo Administrador nos processos de contratações de obras, serviços e compras. Ofensa ao pacto federativo. Infringência aos arts. 22, incs. I, II e XXVII, da CF, e 144, da CE. Precedentes deste OE. Pedido julgado procedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2234310-53.2019.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: **12/02/2020**; Data de Registro: 14/02/2020)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.476, de 15-8-2018, do Município de Capão Bonito, que **'Regula no âmbito**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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.**"*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2058811-55.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/08/2019; Data de Registro: 16/08/2019)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. Lei nº 5.277, de 19 de junho de 2018, do Município de Pirassununga que **dispõe sobre a regulamentação no âmbito municipal da aplicação do artigo 55, inciso VI, e artigo 56, inciso II, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, obrigando a utilização de 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.** A norma municipal ora analisada, ao prever a obrigatoriedade de contratação de seguro garantia de execução em todos os contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*serviços cujo valor seja igual ou superior ao limite mínimo previsto no artigo 22, inciso II, da Lei 8.666/93 (artigo 1º e seguintes da lei municipal), bem como ao prever a dependência de anuência da seguradora nas hipóteses de alteração do contrato principal (artigo 17 e seguintes), seus poderes e competências (artigo 22 e seguintes), além de disciplinar sobre o sinistro e execução da apólice (artigo 24 e seguintes) **invadiu a competência privativa da União, ao legislar sobre Direito Civil, seguros, e normas gerais de licitação e contratos.** Destarte, verifica-se que, muito embora os Municípios possuam competência para complementar a legislação federal em matéria local no tocante às licitações, **a lei em análise apresentou normas gerais sobre a matéria e, ainda, normas sobre Direito Civil e seguros, usurpando, desse modo, a competência legislativa privativa da União, violando o pacto federativo previsto no artigo 22, incisos I, II e XXVII, da Constituição Federal e nos artigos 117 e 144, ambos da Constituição Estadual.** A suplementação de legislação estadual ou federal, no que couber, exige que o conteúdo legislado seja de atribuição municipal, não podendo o município legislar sobre tema cuja competência é da União. A suplementação ocorre por meio de complementação ou legislar na ausência da norma. A jurisprudência vem entendendo que, para legislar na ausência de normas, o Município precisa ter competência constitucional sobre a matéria. Já a complementação não pode implicar regrar em sentido oposto à norma geral existente. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei municipal. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2010319-32.2019.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/04/2019; Data de Registro: 26/04/2019)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.216, de 02 de outubro de 2018, do Município de Jacareí, "**dispõe sobre a***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

obrigatoriedade da contratação de seguro-garantia de execução de contrato pelo tomador em favor da Prefeitura Municipal de Jacareí e dá outras providências (Lei Anticorrupção)" – Lei de autoria do Poder Legislativo – Inadido o campo da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (arts. 5º, §§ 1º e 2º; 47, II e XIV; e 144 da CE), a quem cabe verificar a necessidade e conveniência da prestação de garantia (ato concreto da administração) – Usurpação, ademais, da competência legislativa da União ao legislar sobre normas gerais de licitação e contratos administrativos, direito civil e seguros (art. 22, I, VII e XXVII, CF e art. 144 CE, que remete à Carta Magna) – Autonomia municipal limitada, na espécie, a suplementar a legislação federal, no que couber (art. 30, II, da CF) – Inconstitucionalidade declarada, sem modulação. Ação julgada procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2223601-90.2018.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/04/2019; Data de Registro: 25/04/2019)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 13.013, de 10-8-2018, do Município de São José de Rio Preto, que 'Regula no âmbito municipal a aplicação do artigo 55, inciso VI, e artigo 56, inciso II, da Lei Federal 8.666/93, obrigando a utilização do seguro-garantia de execução de contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços, denominando essa modalidade e aplicação da Lei, como Seguro Anticorrupção – SAC; e dá outras providências' – Normas gerais de licitação e contratação pública – Competência legislativa da União – Art. 22, XXVII da CF/88. Usurpação de competência – Obrigação de utilizar seguro-garantia 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

da União para estabelecer normas gerais e dos Estados e Municípios para suplementar a legislação federal, no que couber – Legislação suplementar que deve apenas complementar, suprir as diretrizes gerais instituídas pela União – Art. 24, § 1º - Inconstitucionalidade – Ocorrência. Ação precedente."

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2170010-19.2018.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/01/2019; Data de Registro: 04/02/2019)

Ante todo o exposto, malgrado a boa intenção do nobre edil concluímos pela inconstitucionalidade do projeto pelos fundamentos acima articulados. No mérito manifestar-se-á o soberano plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 15 de setembro de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinado digitalmente