



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 23 de março de 2022.

-PARECER-

CMP DSL Nº 9830/2021 /DAJ Nº 26/2022 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 9830/2021, que "Estabelece mecanismo de seguro para garantir o interesse público nos processos de licitação e a correta aplicação dos recursos públicos" Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar Projeto de Lei nº 9830/2021, que "Estabelece mecanismo de seguro para garantir o interesse público nos processos de licitação e a correta aplicação dos recursos públicos", de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Fred Procópio.

É o sucinto relatório.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Trata-se de análise jurídica acerca da legitimidade constitucional da Proposição Legislativa nº 9830/2021, que obriga a instituição de seguro garantia para fornecimento de bens, execução de obras ou serviços contratados pelo Poder Público, com valor igual ou superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Inicialmente, a propósito do "seguro-garantia", importante rememorar que tal instituto ganhou projeção nacionalmente após a deflagração da Operação Lava-Jato, que acabou por desvelar a ilicitude da relação entre a Administração Pública e as empresas de engenharia, envolvendo a construção de obras públicas.

O seguro-garantia, ou seguro anticorrupção, também intitulado *performance bond*, já é adotado nos Estados Unidos da América há mais de 120 anos¹, estando atualmente consubstanciado no *Federal Miller Act Bond*, que regulamenta a obrigatoriedade, na esfera federal, do seguro pelo regime de *Surety Bond* (apólice de garantia da obra) em todos os contratos de obras públicas firmados com particulares. Além disso, o mesmo regramento existe no âmbito dos estados, municípios e distritos (condados) americanos, pelas denominadas *Little Miller Act Bonds*².

¹ Instituto criado nos Estados Unidos, em fins do século XIX, sendo obrigatória em contratação de obras por particulares com o governo federal desde o advento do *Heard Act* em 1893, posteriormente convertido no *Miller Act* em 1935. Com o tempo, vários estados e municípios estado-unidenses passaram a adotar tal medida, a ponto de exigir a garantia em 100% do valor do contrato. (PAIXÃO FILHO, Rui Lício de Castro. O Instituto do *Performance Bond* no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/65193/o-instituto-do-performance-bond-no-ordenamento-juridico-brasileiro>. Acesso em: 07/11/2018).

² Essas leis, tanto a federal como as estaduais, municipais e distritais (condados), exigem a celebração da apólice de garantia mediante o *performance bond*, para todas as obras a partir do valor de US\$ 10 mil nos municípios e US\$ 100 mil na esfera federal, abrangendo 100% do contrato, garantindo a sua execução em boa-fé, rigorosamente de acordo com o projeto, especificações, prazos e demais condições contratadas. (Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-14/modesto-carvalho-combate-corrupcao-ataca-capitalismo-lacos>. Acesso em: 07/11/2018).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

No Brasil, os eventos trazidos à tona pela citada Operação Lava-Jato revelaram a necessidade de criação de instrumentos mais eficazes de fiscalização das contratações do Poder Público, assim como de controle ainda mais rigoroso de execução de serviços contratados, para além dos já previstos na Lei Federal n.º 8.666/1993, com vistas a combater a arraigada prática designada na Inglaterra como *crony capitalism*³, ou capitalismo de laços, sistema em que as negociações são celebradas com base em relações apadrinhadas entre empresários e agentes públicos.

Dai o advento do seguro-garantia – como forma de rompimento do capitalismo de compadrio, com a ruptura da relação direta entre as empreiteiras e os agentes públicos –, inserindo na relação contratual, até então enodada pela corrupção sistêmica, uma terceira figura: a seguradora, que passa a ser responsável – e a principal interessada – pela fiscalização da execução da obra (prazos, qualidade dos materiais e cumprimento do preço ajustado), até sua entrega, sob pena de arcar com o pagamento do valor do contrato.

Destarte, sob tal aspecto, quão relevante os comentários do jurista especialista em anticorrupção Modesto

³ Essa forma de capitalismo se caracteriza como uma economia na qual o sucesso nos negócios depende das relações entre os empresários e os agentes públicos. Daí resulta o favoritismo para determinadas empresas que contratam serviços públicos e fornecimentos. O capitalismo de laços caracteriza-se, portanto, como o regime de relação direta, permanente dos empresários com os agentes públicos. No Brasil o capitalismo de laços é liderado pelas empreiteiras de obras públicas que, na sua totalidade, são controladas por grupos familiares o que permite uma manipulação continuada das relações com os agentes políticos e administrativos. (Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-14/modesto-carvalhosa-combate-corruptao-ataca-capitalismo-lacos>. Acesso em: 07/22/2018).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Carvalhosa⁴, que, ao discorrer a respeito do *performance bond*, aponta que o regime

(...).

ampara-se em três elementos fundamentais: a obrigatoriedade da contratação da apólice em todos os contratos de obras públicas de valor relevante, a importância assegurada em 100% do valor do contrato e a atribuição do poder de permanente fiscalização da obra e dos recebimentos/pagamentos pela seguradora. Esta passa a ser a principal interessada no cumprimento do contrato entre o poder público e a empreiteira.

Esse poder-dever de fiscalização permanente que tem a seguradora contratada pela empreiteira, a favor do ente público, acaba por eliminar as fraudes na execução da obra, sobretudo, nas mediações, nos aditivos e seus superfaturamentos, no cumprimento de prazos e na efetiva qualidade dos materiais utilizados.

Tem, ademais, a seguradora da obra pública três opções no lugar do puro e simples pagamento do sinistro, por inadimplemento da empreiteira: poderá ela própria assumir a obra, por sua conta e risco; ou poderá contratar, sob sua responsabilidade, outra empreiteira para concluir os trabalhos; ou, ainda, financiar a empreiteira inadimplente para que prossiga na sua execução. Essas alternativas ao pagamento puro e simples do sinistro dão maior viabilidade ao prosseguimento das obras, atendendo ao interesse público na sua efetiva conclusão.

(...).

Cabe observar que a prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras licitados pelo Poder Público já é tratada pela Lei Federal n.º 8.666/1993, embora de forma mais branda, já que a regra insculpida no artigo 56⁵ deixa a

⁴ Disponível em: <https://opinioao.estadiao.com.br/noticias/geral/corrupcao-nas-obras-publicas.10000070782>. Acesso em: 07/11/2018.

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)



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

critério da autoridade competente a exigência, ou não, da garantia, cabendo ao contratado, quando previsto no instrumento convocatório, optar pelas seguintes modalidades: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária. Afora isso, seja qual for a forma de garantia eleita pelo contratado, o valor assegurado, segundo a lei, fica limitado a dez por cento do que previsto no contrato (artigo 56, parágrafo 3º).

Percebe-se, desse modo, que a falta de obrigatoriedade da contratação da garantia, bem como a limitação do valor a dez por cento do contrato, fazem com que o instituto previsto no artigo 56 da Lei Federal nº 8.666/1993 seja raramente utilizado na contratação de obras e serviços públicos.

Assim, no intuito de alterar o atual panorama e frear a corrupção envolvendo as licitações, foi elaborado o Projeto de Lei nº 274/2016, que tramita no Senado e visa a adotar a obrigatoriedade do sistema de *performance bond* na contratação de obras públicas, dispondo sobre o seguro garantia de execução de contrato na modalidade assegurado setor público, determinando sua

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; (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.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

obrigatoriedade em todos os contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços, de valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), alterando a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 para estabelecer o limite de cobertura do seguro garantia em 100% (cem por cento) do valor do contrato, além de prever outras providências⁶.

E, na esteira da tendência divisada em âmbito federal, algumas Câmaras de Vereadores iniciaram processos legislativos com vistas a replicar, na esfera dos respectivos municípios, o denominado seguro garantia anticorrupção, objeto do PL ora analisado.

Realizadas tais considerações acerca da origem e importância no combate à corrupção do seguro-garantia, imperioso o exame da constitucionalidade da Proposição Legislativa em comento, de iniciativa do parlamentar local, que obriga a administração municipal a exigir a contratação de seguro garantia nas licitações para fornecimento de bens, obras e serviços em valores igual ou superior a R\$ 650.000,00, o que, segundo nosso entendimento, invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, pois gera aumento de despesa e interfere na organização administrativa, além de contrariar a lei federal de licitações e contratos administrativos, Lei 8.666/93.

Apesar de louvável a iniciativa do nobre Vereador Fred Procópio, o PL local padece de vícios de inconstitucionalidade material e formal.

⁶ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126365>. Acesso em: 07/11/2018.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Ressalta-se assinalar, quanto ao tema posto em análise, que o presente PL invade a competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 112, §1º, inc. I, alíneas "a" / "d" e artigo 343, ambos da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, dispositivos estes aplicáveis aos Municípios por força do 1º, da Constituição da Província, *in verbis*:

Art. 112. A Iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- c) organização do Ministério Público, sem prejuízo da faculdade contida no artigo 172 desta Constituição, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública;
- d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 145, caput, VI, da Constituição; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 27.06.12.

Art. 343. Os Municípios são unidades territoriais que integram a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição e pela respectiva Lei Orgânica.

Art. 1º O Município de Petrópolis, parte integrante do Estado do Rio de Janeiro, compõe, pela união indissolúvel com os demais Municípios do



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Estado, o Distrito Federal e os outros Estados, a República Federativa do Brasil e se rege por esta Lei Orgânica e pelas leis que adotar, observados os princípios constitucionais da União Federal e do Estado do Rio de Janeiro.

Por sua vez, o artigo 1º da Constituição Provinciana, dispõe que o *Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição*, o que significa que a autonomia do ente municipal encontra limitação nos princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

Em sendo assim, as regras de distribuição de competência legislativa fixadas na Lei Maior, de observância obrigatória pelos demais entes federados, podem ser parâmetro de controle de constitucionalidade de ato normativo municipal, forte no aludido artigo 8º da Carta da Província.

Verifica-se na hipótese ora analisada, a usurpação, pelo Município de Petrópolis, através do PL de iniciativa parlamentar local, da competência da União para legislar acerca de normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas e indiretas, consoante regra do artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a Carta Política contempla cinco modalidades de partilha de competências: 1) a competência privativa enunciada da União (artigo 22); 2) a competência comum enunciada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23); 3) a competência concorrente enunciada da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24);



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

4) a competência reservada não enunciada dos Estados (artigo 25, parágrafo 1º); e 5) a competência reservada e comum, parcialmente enunciada, dos Municípios (artigo 30).

A competência expressa no artigo 23 da Constituição Federal *cuida de tarefas não legislativas*⁷.

Quanto à norma do artigo 22, Alexandre de Moraes⁸ preleciona:

A Constituição Federal prevê nos 29 incisos do art. 22 as matérias de competência privativa da União, definindo preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal e demonstrando clara supremacia em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições.

Anote-se que a característica da privatividade permite a delegação, de acordo com as regras do parágrafo único do citado artigo.

A competência concorrente do artigo 24 é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados) ocupa espaços definidos. A União edita normas gerais, ao passo que os Estados-membros editam normas específicas. Em princípio, portanto, a União não estaria autorizada a criar leis pormenorizadas, que esgotassem o assunto, de modo a violar a autonomia dos Estados.

A competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (artigo 25, parágrafo 1º, da Constituição Federal).

⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 493.

⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 314.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

E aos Municípios cabe, basicamente, reger os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Carta Magna).

A nota característica da competência legislativa dos Municípios é o interesse local (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal). Esse, em definição, já foi entendido como aquele exclusivo do Município. Hoje, porém, há ampla aceitação doutrinária de que o interesse local é o *predominantemente* municipal. Mas, certamente, as leis municipais não podem ter qualquer reflexo fora das fronteiras da Comuna.

Ao comentar acerca da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, Uadi Lammêgo Bulos⁹ refere:

Aqui estamos diante da competência genérica dos Municípios, ancorada no princípio da predominância do Interesse local. Controvérsias à parte, interesse local é aquele que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município. A expedição de alvarás ou licenças para funcionamento de empresas comerciais, por exemplo, é matéria de interesse local. Também o é a fixação do horário de funcionamento do comércio local (farmácias, drogarias, postos de atendimento médico-hospitalares, lojas, shopping centers, etc).

Como se observa, a previsão contida no referido artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal estabelece que cabe à União legislar sobre **normas gerais** de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados,

⁹ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 991.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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, sempre atenta ao que estabelece a Lei Fundamental.

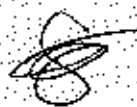
Atendendo aos ditames constitucionais, a União editou a Lei n.º 8.666/1993, que institui regras para licitações e contratos da Administração Pública, na qual restam assentadas as normas gerais sobre o assunto, que devem ser observadas indistintamente por todos os entes federados (normais nacionais).

Marçal Justen Filho¹⁰ bem percebeu essa particularidade do inciso XXVII do artigo 22 da Constituição Federal, lecionando que

(...) Rigorosamente, a disciplina do art. 22, inc. XXVII, da CF/88 não produz maiores efeitos ou inovações na sistemática geral. A União dispõe de competência para editar normas gerais – seja por força do referido art. 22, inc. XXVII, seja por efeito do art. 24. Existe a competência privativa dos entes federativos para editar normas especiais. A eventual omissão da União em editar normas gerais não pode ser um obstáculo ao exercício pelos demais entes federativos de suas competências. Assim, por exemplo, a eventual revogação da Lei n.º 8.666, sem que fosse adotado outro diploma veiculador de normas gerais, não impediria que os demais entes federativos exercitassem competência legislativa plena.

Apesar de a expressão "normas gerais" tratar-se de um conceito jurídico indeterminado, há dispositivos na Lei de Licitações que inquestionavelmente se dirigem a todos os entes

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, pp. 15/16.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

federativos, com o objetivo de assegurar uma padronização mínima na atuação administrativa em todo o País.

Entre tais normas gerais, é de incluir-se o disposto no artigo 56, parágrafo 3º, da Lei n.º 8.666/1993, que **autoriza** a contratação de garantia para a realização de obras ou serviços, limitada, porém, a **dez por cento** do seu valor total. Tal regra visa a evitar prejuízos à administração pública, em licitações vultosas, sem onerar significativamente o Poder Executivo, que poderia ter sua atividade cerceada, caso as exigências legais fossem muito severas.

A Proposição Legislativa analisada, porém, diversamente, **impõe** a contratação de seguro-garantia, bem como exige **cobertura com valor igual ou superior a R\$ 650.000,00**, do custo da compra, obra ou serviço a ser prestado, em flagrante antinomia com o balizamento nacional.

Percebe-se, assim, que o presente PL, ao regulamentar a utilização do seguro-garantia nos contratos públicos de obras e de fornecimento de bens e de serviços, a Câmara Municipal estará exercendo sua competência legislativa contrariando a legislação federal no que toca às normas gerais nela previstas.

Por essa razão, o PL deve ser considerado inconstitucional, por ofensa às regras de distribuição de competências legislativas constantes da Lei Fundamental.

Não bastasse isso, também parece desrespeitada a atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo para escolher as medidas de gestão administrativa, em ofensa ao princípio da separação dos poderes.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Com efeito, sob a justificativa de evitar prejuízos aos cofres públicos, o parlamentar local inicia uma Proposição Legislativa extremamente detalhada, que sobremaneira onera a gestão da Comuna pelo Poder Executivo, provavelmente encarecendo de modo significativo a contratação de obras e serviços, matéria estranha a sua competência legislativa, já que reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 112, §1º, inciso I, alíneas "a"/"d" e aplicáveis aos Municípios por força do artigo 343, *caput*, todos da Constituição Estadual.

Cuida-se, assim, de matéria afeta exclusivamente à esfera executiva, pois, devido a seu detalhamento, imiscuiu-se na própria gestão da Comuna, atribuição que, como se sabe, toca ao Poder Executivo Municipal.

Postula-se a existência de uma *reserva de ato de administração*, própria da esfera executiva, que não pode ser toldada por regulamentações legais excessivamente invasivas que acabem por esvaziar as escolhas políticas de governo.

Nesse sentido, é a lição de Hely Lopes Meirelles¹¹

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura, edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais, apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000, p.506/507.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato, o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória à separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

(...) Del não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providências administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Desse modo, resta evidente a inconstitucionalidade da Proposição ora analisada, uma vez que, como já mencionado, afronta o disposto nos artigos 112, §1º, inciso I, alíneas "a" / "d" e art. 343, da Constituição Estadual.

Por consequência disso, o presente PL também positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado na Constituição Estadual, vez que, como apontado, interfere indevidamente na gestão comunal de atribuição do Prefeito Municipal.

Aliás, lei municipal com conteúdo assemelhado ao PL analisado, mas bem menos invasiva, já foi apreciada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, o qual concluiu, à unanimidade, por sua inadequação constitucional, conforme ementa que segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 6.234/30.06.2015 - MUNICÍPIO DE OURINHOS - INICIATIVA PARLAMENTAR - LEI QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

CONTRATAÇÃO DE SEGURO DE RESPONSABILIDADE CIVIL PROFISSIONAL POR EMPRESAS DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA, OU PROFISSIONAL AUTÔNOMO, CONTRATADOS PARA A REALIZAÇÃO DE OBRAS, PROJETOS E SERVIÇOS NO MUNICÍPIO - INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XIV E XIX E 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - OCORRÊNCIA, ADEMAIS, DE VÍCIO MATERIAL, POIS COMPETE PRIVATIVAMENTE À UNIÃO LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO, NOS TERMOS PREVISTOS PELO INCISO XXVII DO ARTIGO 22 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA - AÇÃO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2001757-39.2016.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, rel. Des. João Negrini Filho, julgada em 22/06/2016).

Por todo o exposto, trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

"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 n.º



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco
Aurélio de Mello - STF.) *Sem grifo no original.*

Por todas estas razões expostas acima, esta
Diretoria Jurídica, s.m.j, OPINA **DESFAVORAVELMENTE** ao
Projeto de Lei em questão, nos termos em que foi proferido.
Entretanto, por ser a matéria de suma importância.

À superior consideração.



SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435