

Veto nº 56

MENSAGEM N.º 136 /2019

Manaus, 11 de novembro de 2019.

**Senhor Presidente**  
**Senhores Deputados**

Comunico a essa Augusta Assembleia Legislativa que, no uso da prerrogativa a mim deferida pelo artigo 36, § 1.º da Constituição Estadual, decidi pela aposição de **VETO TOTAL**, por inconstitucionalidade formal, ao Projeto de Lei que "**DISPÕE** sobre a participação de startup em procedimentos licitatórios no âmbito do Estado do Amazonas."

O Projeto de Lei, apesar de sua louvável intenção, pretende criar, em última análise, no Estado do Amazonas, nova modalidade de dispensa de licitação, matéria de competência privativa da União, consoante o disposto no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da República, que estabelece competir privativamente 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, Distrito Federal e Municípios.

As razões de ordem jurídica que justificam o veto ora apostado ao Projeto de Lei estão contidas no Parecer n.º 296/2019, aprovado pelo Subprocurador-Geral do Estado, documento que constitui parte integrante desta Mensagem e relevante subsídio à deliberação dos Senhores Deputados.

Assim, pelos motivos expostos, nos termos constitucionais, submeto os motivos de Veto Total da Proposição à apreciação dessa Casa Legislativa, reiterando aos ilustres Senhores Deputados, na oportunidade, expressões de distinguido apreço.



**WILSON MIRANDA LIMA**  
Governador do Estado

---

Excelentíssimo Senhor  
Digníssimo Deputado **JOSUÉ CLÁUDIO DE SOUZA NETO**  
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

CASA CIVIL
Proc. nº 8594/2019
Fl. nº 08
Visto: <i>Alv</i>

PARECER Nº: 00296/2019

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº. 00600085942019 -PA - PROCURADORIA  
ADMINISTRATIVA/PGE - SAJ  
INTERESSADO: ALEAM - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO  
AMAZONAS

**PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR.  
NORMAS GERAIS SOBRE CONTRATAÇÃO.  
COMPETÊNCIA DA UNIÃO.** Recomenda-se o veto ao  
projeto de lei por versar sobre matéria da competência  
privativa da União.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Casa Civil acerca do projeto de lei de iniciativa dispensando "a licitação para contratação de *startup* destinada à identificação de problemas e à busca de soluções inovadoras na gestão pública, nos termos do art. 24, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993".

O projeto foi encaminhado a esta Consultoria Jurídica com base na disposição do art. 2º, inciso X, da Lei Estadual nº 1.639/83.

Ainda, ressalta-se a ausência do procedimento legislativo em sua inteireza, que permitiria uma mais precisa análise sobre a conformação do trâmite legislativo.

**É o sucinto relatório. Passo a opinar.**

## 2. FUNDAMENTAÇÃO.

Nos termos do art. 2º da Lei Estadual n.º 1.639/83, compete à Procuradoria Geral do



**Estado do Amazonas**  
**Procuradoria Geral do Estado**

PGE  
00.00.10.

CASA CIVIL  
Proc. nº 8534119  
Vice: Am

Estado, instituição permanente, essencial à Justiça e à Administração Pública do Estado, vinculada exclusiva e diretamente ao Chefe do Poder Executivo, como órgão superior do Sistema de Apoio Jurídico da Administração Estadual, assessorar o Governador do Estado no processo de elaboração de propostas de emendas constitucionais, anteprojeto de lei, vetos e atos normativos em geral. No exercício dessa competência faço as considerações que seguem acerca do projeto de lei, submetendo-as à superior apreciação.

Em síntese, o projeto de lei cria no âmbito do Estado do Amazonas, nova modalidade de dispensa de licitação.

Apesar de louvável a iniciativa, o projeto busca, evidentemente, reger contratações públicas, matéria essa que é da competência da União.

A Lei n.º 8.666/93 estabelece normas gerais de licitações e contratos administrativos, com base nos artigos 22, XXVII, e 37, XXI, da CF/88:

**Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:

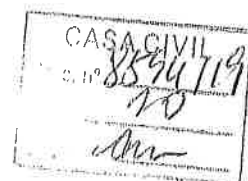
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



**Estado do Amazonas**  
**Procuradoria Geral do Estado**



Assim, cabe à **União** estabelecer normas gerais em matéria de licitações e contratos administrativos, e aos **Estados** cabe estabelecer regras próprias (não conflitantes com as regras gerais), **que sejam específicas, ou seja, relacionadas a questões pontuais daquele Estado.**

Analisando o disposto no inciso XXVII do art. 22 da CF/88 José dos Santos Carvalho Filho aponta a dificuldade em definir o alcance das normas gerais:

É importante anotar, todavia, que a referida competência se limita à edição de normas gerais, e, sendo assim, às demais entidades da federação foi conferida a competência para editar normas específicas. Na verdade, nem sempre tem sido fácil identificar quando um dispositivo encerra norma geral ou específica, e talvez por essa razão muitos Estados e Municípios adotam a Lei n.º 8.666/1993, deixando, pois, de criar normas específicas, para evitar o risco de eventuais impugnações. A propósito, já foi declarada inconstitucional lei de unidade federativa que vedava a contratação de pessoas jurídicas, em cujos contratos de mão de obra se discriminavam pessoas com o nome incluído nos serviços de proteção ao crédito, fundando-se a decisão no fato de que, sendo norma geral, a competência seria privativa da União.

Esclareceu, assim, que é monopólio da União o poder de legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da federação, nos termos do art. 22, XXVII, da CF/88.

A lei nº 8.666/93 surge para regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Por isso, cumpre ressaltar que para casos que envolvam dispensa ou inexigibilidade de licitação, os ministros, normalmente, interpretam o art. 22, XXVII, da Constituição em conformidade com o art. 37, XXI, da Carta. Isto porque o processo de licitação em bases igualitárias é a regra constitucional, por isso, a relativização ou flexibilização do princípio

Manual de Direito Administrativo, 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 144.



CASA CIVIL
Proc. nº 85941/19
Fl. nº 11
Visto: <i>Am</i>



**Estado do Amazonas**  
**Procuradoria Geral do Estado**

isonômico da licitação é matéria de norma geral, feita por lei federal, já que o art. 37, XXI, da CF, se inicia com a locução “ressalvados os casos especificados na legislação”.

Com relação à dispensa de licitação, a afirmativa de que cabe apenas à lei federal legislar sobre o tema é citada em vários acórdãos (ADI-MC 927, ADI-MC 1824 e ADI 2416). Para os ministros, o rol do art. 24 da lei nº 8.666/93 é taxativo, justamente porque, como dito acima, a regra é a obrigatoriedade da licitação, não podendo a Administração dispensá-la quando assim lhe convier. Além disso, “à lei federal é vedado criar hipótese de afastamento de licitação aplicável apenas a um dos entes federativos (no caso, à União)” (ADI 2416). Isto acontece justamente porque a matéria de dispensa é tratada por norma geral, portanto aplicável a todos os entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Município, indistintamente.

Os ministros identificam também que a regra constitucional é a obrigatoriedade de licitação, observando-se a igualdade entre licitantes, de modo que apenas lei nacional pode trazer exceções a esta regra. Desta forma, não é permitido que lei local, estadual ou municipal, crie hipóteses de dispensa de licitação e impedimentos/incapacitação para licitar. Entretanto, ao que tudo indica, esta regra parece poder ser excepcionada por preceito igualmente buscado pela Constituição, como é o caso da moralidade administrativa, por exemplo.

Oportuno lembrar relevante lição doutrinária, abaixo transcrita:

Por uma questão mais lógica do que propriamente jurídica, não se conceberia que o legislador regulasse o tema deixando ao inteiro alvedrio das demais esferas do governo a conveniência de abrir exceções. Para ilustrar, basta referir que as hipóteses de dispensa de licitação tentadas por alguns municípios acabaram por violar frontalmente relevantes princípios constitucionais, como o da livre iniciativa, quando buscaram estabelecer privilégios a entidades paraestatais ou favorecimentos, e quando criaram cadastro para contratação direta, no qual só poderiam participar entidades com sede na localidade, entre outros infelizes casos (JACOBY FERNANDES, 2013, p. 35).



CASA CIVIL
Proc. nº 8544/19
Fl. nº 72
Visto: <i>Am</i>



**Estado do Amazonas**  
**Procuradoria Geral do Estado**

Então, em princípio, uma nova hipótese de dispensa de licitação somente seria possível desde que o texto da lei nacional fosse alterado, continuando a ser classificadas como taxativas as listas previstas nos artigos 17 e 24 da Lei nº 8.666/93, como bem entendem Jessé Torres Pereira Filho (2003, p. 258), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2013, p. 35), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 394) e Lucas Rocha Furtado (2013, p. 82, 84), entre muitos outros doutrinadores.

**3. CONCLUSÕES**

Pelas razões expostas, **recomenda-se o veto ao projeto de lei**, por violação à competência privativa da União.

**É o parecer. À consideração superior.**

Manaus, 1º de novembro de 2019.

**MATEUS SEVERIANO DA COSTA**  
Procurador do Estado



**Estado do Amazonas**  
**Procuradoria Geral do Estado**

CASA CIVIL
Proc. nº 8594119
Fl. nº 13
Viso: <i>Am</i>

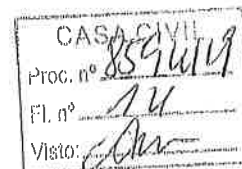
**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº. 2019.02.002013**  
**INTERESSADO: ALEAM - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO**  
**AMAZONAS**

Acolho em definitivo o parecer prolatado, pelos fundamentos fáticos e jurídicos nele aduzidos, nos termos da delegação de competência constante no art. 1º da Portaria nº 177/19-GPGE.

Manaus, 04 de novembro de 2019.

**GIORDANO BRUNO COSTA DA CRUZ**  
Procurador do Estado  
Procurador-chefe da Procuradoria administrativa

**Rua Emílio Moreira, 1308, Praça 14 de Janeiro, Manaus-AM**  
**2019.02.002013**



Senhor Presidente da Assembleia Legislativa do Estado,  
Senhores Deputados,

Comunico que, com fundamento no art. 36, § 1º da Constituição Estadual VETO o projeto de lei, de iniciativa do Deputado Estadual Joao Luiz Almeida da Silva, que "Dispõe sobre a participação de *STARTUP* em procedimentos licitatórios no âmbito do Estado do Amazonas".

Tal decisão decorre da verificação de que, tratando a referida proposta de dispensa de licitação para contratação de *startup* destinada à identificação de problemas e à busca de soluções inovadoras na gestão pública, representa o estabelecimento de nova situação de dispensa de licitação, matéria da competência da União Federal nos termos do art. 22, XXVII e 37, XXI da CF:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

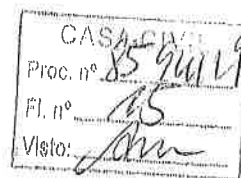
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.;

Merece transcrição, ainda, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, dispondo que padece de vício de iniciativa, por afronta ao artigo 61, § 1º, da CF/88 a proposta iniciada por membro do Legislativo que disponha sobre o provimento de cargos dos servidores públicos da administração direta e autárquica:





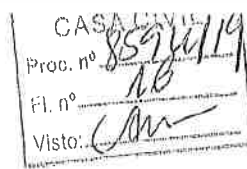
É da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados membros, em razão do princípio da simetria. [ADI 2.192, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6-2008, P, DJE de 20-6-2008.]

Esta Corte fixou o entendimento de que a norma prevista em Constituição estadual vedando a estipulação de limite de idade para o ingresso no serviço público traz em si requisito referente ao provimento de cargos e ao regime jurídico de servidor público, matéria cuja regulamentação reclama a edição de legislação ordinária, de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.165, rel. min. Nelson Jobim, DJ de 14-6-2002, e ADI 243, rel. p/ o ac. min. Marco Aurélio, DJ de 29-11-2002. [ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, j. 20-9-2007, P, DJ de 9-11-2007.] = ADI 2.856, rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-2-2011, P, DJE de 1º-3-2011).

Analisando o disposto no inciso XXVII do art. 22 da CF/88 José dos Santos Carvalho Filho aponta a dificuldade em definir o alcance das normas gerais:

É importante anotar, todavia, que a referida competência se limita à edição de normas gerais, e, sendo assim, às demais entidades da federação foi conferida a competência para editar normas específicas.

“Na verdade, nem sempre tem sido fácil identificar quando um dispositivo encerra norma geral ou específica, e talvez por essa razão muitos Estados e Municípios adotam a Lei n.º 8.666/1993, deixando, pois, de criar normas específicas, para evitar o risco de eventuais impugnações. A propósito, já foi declarada inconstitucional lei de unidade federativa que vedava a contratação de pessoas jurídicas, em cujos contratos de mão de obra se discriminavam pessoas com o nome incluído nos serviços de proteção ao crédito, fundando-se a decisão no fato de que, sendo norma geral, a competência seria privativa da União”. (Manual de Direito Administrativo, 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 144.)



Com relação à dispensa de licitação, a afirmativa de que cabe apenas à lei federal legislar sobre o tema é citada em vários acórdãos (ADI-MC 927, ADI-MC 1824 e ADI 2416).

Para casos que envolvam dispensa ou inexigibilidade de licitação, a jurisprudência do STF, normalmente, interpreta o art. 22, XXVII, da Constituição em conformidade com o art. 37, XXI, da Carta. Isto porque o processo de licitação em bases igualitárias é a regra constitucional, por isso, a relativização ou flexibilização do princípio isonômico da licitação é matéria de norma geral, feita por lei federal, já que o art. 37, XXI, da CF, se inicia com a locução “ressalvados os casos especificados na legislação”.

No que diz respeito às regras sobre dispensa de licitação, a jurisprudência pátria entende se tratar de regra geral a garantir isonomia no procedimento nas diversas unidades da federação (ADI-MC 927, ADI-MC 1824 E ADI 2416).

Para os ministros do STF, o rol do art. 24 da lei nº 8.666/93 é taxativo, justamente porque, como dito acima, a regra é a obrigatoriedade da licitação, não podendo a Administração dispensá-la quando assim lhe convier. Além disso, “à lei federal é vedado criar hipótese de afastamento de licitação aplicável apenas a um dos entes federativos (no caso, à União)” (ADI 2416). Isto acontece justamente porque a matéria de dispensa é tratada por norma geral, portanto aplicável a todos os entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Município, indistintamente.

De igual forma, a regra é a realização de procedimento licitatório, podendo apenas lei nacional excepcionar.

Então, em princípio, uma nova hipótese de dispensa de licitação somente seria possível desde que o texto da lei nacional fosse alterado, continuando a ser classificadas como taxativas as listas previstas nos artigos 17 e 24 da Lei nº 8.666/93, como bem entendem Jessé Torres Pereira Filho (2003, p. 258), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2013, p. 35), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 394) e Lucas Rocha Furtado (2013, p. 82, 84), entre muitos outros doutrinadores.

Pelas razões expostas, VETO o presente Projeto de Lei por conter vício de competência – matéria privativa da União.



*Estado do Amazonas*  
*Procuradoria Geral do Estado*

**PROCESSO N. 2019.02.002013**

**INTERESSADA:** Casa Civil.

**ASSUNTO:** Projeto de lei. Dispõe sobre a participação de *startup* em procedimentos licitatórios no âmbito do Estado do Amazonas.

**DESPACHO**

Com fundamento no disposto na Portaria n. 177/19-GPGE, que delega competência ao Subprocurador-Geral do Estado, **APROVO** o Parecer n. 296/2019-PA/PGE, do Procurador do Estado Mateus Severiano da Costa, acolhido pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa, Giordano Bruno Costa da Cruz.

**DEVOLVAM-SE** os autos do Processo n. 01.01.011101.00008594.2019, **COM URGÊNCIA**, à Casa Civil, devidamente instruído com cópia do aludido Parecer.

**GABINETE DO SUBPROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, Manaus, 5 de novembro de 2019.

**FABIO PEREIRA GARCIA DOS SANTOS**  
Subprocurador-Geral do Estado