

Veto nº 56

MENSAGEM N.º 436 /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 “*DISPÔE 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 aposto 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. n° 85961/19 |
| Fl. n° 08 |
| Visto: 01/02/2019 |

PARECER N°: 00296/2019

PROCESSO ADMINISTRATIVO N°. 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 n° 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



PGE
00.001.0

CASA CIVIL
Proc. n° 8534119
09
V.R. *[Signature]*

Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

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, anteprojetos 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, regrar contratações públicas, matéria essa que é da competência da União.

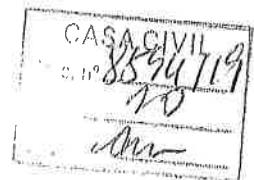
A Lei n.º 8.666/93 estabelece normas gerais de licitações e contratos administrativos, com base nos artigos 22, XXVII, e 37, XXI, da CF/88:

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.

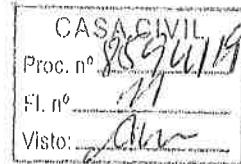
Analizando o disposto no inciso XXVII do art. 22 da CF/88 José dos Santos Carvalho Filho aponta a dificuldade em definir o alcance das normas gerais:

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, 31^a ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 144.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

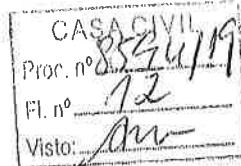
isonômico da licitação é matéria de norma geral, feita por lei federal, já que o art. 37, XXI, da CF, se inicia com a locução “ressalvados os casos especificados na legislação”.

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).



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



| |
|-------------------|
| CASA CIVIL |
| Proc. nº 8596119 |
| Fl. nº 13 |
| Visto: 01/11/2019 |

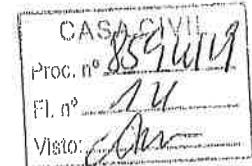
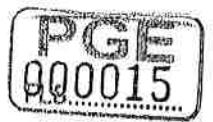
Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

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



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:

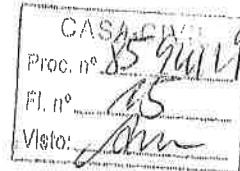
Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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:



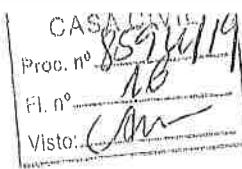
É da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. Afronta, na espécie, ao disposto 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 nº 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”.

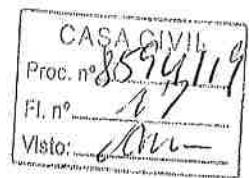
No que diz respeito às regras sobre dispensa de licitação, a jurisprudência pátria entende se tratar de regra geral a garantir isonomia no procedimento nas diversas unidades da federação (ADI-MC 927, ADI-MC 1824 E ADI 2416).

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.

D E S P A C H O

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