



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

O Legislativo mais perto de você!

Câmara Municipal Pva do Leste-MT	
Fl. nº	Rub
024	

PARECER DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 026/2018

PROJETO DE LEI Nº 853/2018

AUTOR: Ver. PAULO MÁRCIO CASTRO E SILVA

RELATORA: CARMEN BETTI BORGES DE OLIVEIRA

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 853, de 2018, de autoria do Vereador Paulo Márcio Castro e Silva, que “Estabelece mecanismos de seguro para garantir o interesse público nos processos de licitação e a correta aplicação dos recursos públicos e dá outras providências”.

O projeto é dotado de trinta e seis artigos que destrincham o tema do seguro-garantia em contratos administrativos celebrados pela Administração Pública com valores iguais ou superiores ao alcance da modalidade “Tomada de Preços” (art. 22, II, Lei 8.666/93).

Junto com o corpo da proposição veio sua justificativa às fls. 011/012, catalogando-se o parecer jurídico às fls. 017/018.

Após, teve a leitura do Projeto em Plenário, vindo os autos à esta Comissão de Justiça e Redação para formulação de parecer, consoante norma regimental.

Desta feita, ora apresentamos o presente relatório, passando à análise do tema em questão.

II – ANÁLISE

Preambularmente, é importante frisar que, consoante ordenamento regimental, a Comissão de Justiça e Redação deverá moldar seu parecer quanto ao aspecto Constitucional, Jurídico, Legal e Textual dos processos legislativos que



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

Câmara Municipal Pva do Leste-MT	
FL. nº	Rub
025	

correm por esta casa de leis, não lhe sendo oportunizado ultrapassar tais limites, sob pena de ilegitimidade, consoante traduz o art. 42 do RICM, senão vejamos:

Art. 42. A Comissão de Justiça e Redação competirá opinar sobre todos os processos e proposições entregues, à sua apreciação quanto ao seu aspecto constitucional, de redação e Jurídico.

§ 1º - É obrigatório a audiência da Comissão de Justiça e Redação sobre todos os processos que tramitam pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino determinado por este Regimento.

§ 2º - Compete, ainda, manifestar-se sobre o mérito das seguintes proposições:

- I - organização administrativa da Câmara;
- II - contrato, ajustes, convênios e consórcios;
- III - perda de mandato;
- IV - licença ao Prefeito e Vereadores;
- V - proposição de discussão única;
- VI - oferecer a redação final dos projetos apresentados em plenário;
- VII - opinar sempre que solicitado sobre a redação de quaisquer proposições que tramitem pela Casa.

Veja-se, pois, que internamente a matéria tem pertinência com as atribuições desta Comissão de Justiça e Redação, pelo que não há que se falar em qualquer injuridicidade por falta de competência para a apreciação da proposta.

Passo mais, tem-se que os requisitos formais e materiais de constitucionalidade encontram-se atendidos pelo projeto, tendo em vista (i) que ao município é oportunizado legislar sobre licitações velando pelos interesses da localidade, uma vez que a competência disposta no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal (CF) considera que a União legisla sobre o assunto somente em âmbito geral, e (ii) que não violada qualquer cláusula pétrea. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições desta Casa Legislativa, de conformidade com o caput do art. 37 da Lei Orgânica Municipal c/c art. 89 do RICM, não havendo reserva temática a respeito (art. 37, § 1º, da LOM). Assim, não se vislumbra óbice algum, quanto à constitucionalidade da medida proposta.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

Câmara Municipal Pva do Leste-MT	
FL. nº	Rub
026	

Vale lembrar que ao disciplinar de forma minudente as licitações e contratações públicas, a Lei nº. 8.666/93 foi responsável por levar o direito administrativo a outro patamar. Foi a partir da Lei de Licitações, por exemplo, que os Tribunais de Contas cresceram em destaque e passaram a produzir de modo mais substancial uma respeitável e complexa jurisprudência sobre o tema. Todavia, sem embargo do relevante papel da lei em questão, existe uma lacuna que precisa ser preenchida à sorte dos tempos modernos. Neste ínterim, cabe ao município, também, regular de maneira subsidiária os arquétipos ligados à Licitações, consoante hermenêutica produzida pelo art. 118 da Lei 8.666/93 c/c art. 22, XXVII, CF/88.

Quanto às exigências relativas à técnica legislativa, o projeto está de acordo com as exigências da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

No que se refere ao mérito, a proposição é digna de acatamento, em seu aspecto finalístico, pois visa a promover uma forma de garantir que os contratos celebrados pela Administração Pública com particulares por meio de procedimento licitatório venha a ter uma certa presunção de cumprimento, haja vista tornar obrigatório o seguro-garantia, cujo objeto do contrato se iguale ou ultrapasse o limite pecuniário previsto para as licitações na modalidade Tomada de Preços.

E isso é importante, porque comumente, em juízo, além de outros percalços os órgãos públicos têm sido demandados e condenados ao pagamento, como devedores subsidiários, das obrigações trabalhistas que deveriam ser pagas pelas empresas contratadas que, no mais das vezes, recebem tais valores e não os repassa aos empregados.

E isso foi tema recentemente pautado pela Suprema Corte, que definiu no julgamento do RE nº 760/931/DF a possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração Pública em relação aos encargos trabalhistas descumpridos pela empresa contratada, senão vejamos:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO DO TRABALHO. TERCEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SÚMULA 331, IV E V, DO



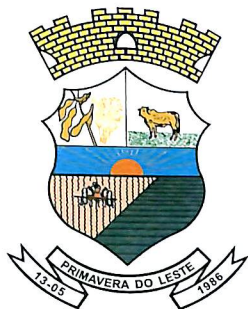
CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

Câmara Municipal Pva do Leste-MT	
FL. nº	Rub
027	

TST. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 71, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93. TERCEIRIZAÇÃO COMO MECANISMO ESSENCIAL PARA A PRESERVAÇÃO DE POSTOS DE TRABALHO E ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DOS CIDADÃOS. HISTÓRICO CIENTÍFICO. LITERATURA: ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO. RESPEITO ÀS ESCOLHAS LEGÍTIMAS DO LEGISLADOR. PRECEDENTE: ADC 16. EFEITOS VINCULANTES. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E PROVIDO. FIXAÇÃO DE TESE PARA APLICAÇÃO EM CASOS SEMELHANTES.

A dicotomia entre “atividade-fim” e “atividade-meio” é imprecisa, artificial e ignora a dinâmica da economia moderna, caracterizada pela especialização e divisão de tarefas com vistas à maior eficiência possível, de modo que frequentemente o produto ou serviço final comercializado por uma entidade comercial é fabricado ou prestado por agente distinto, sendo também comum a mutação constante do objeto social das empresas para atender a necessidades da sociedade, como revelam as mais valiosas empresas do mundo. É que a doutrina no campo econômico é uníssona no sentido de que as “Firmas mudaram o escopo de suas atividades, tipicamente reconcentrando em seus negócios principais e terceirizando muitas das atividades que previamente consideravam como centrais” (ROBERTS, John. *The Modern Firm: Organizational Design for Performance and Growth*. Oxford: Oxford University Press, 2007). A cisão de atividades entre pessoas jurídicas distintas não revela qualquer intuito fraudulento, consubstanciando estratégia, garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira, de configuração das empresas, incorporada à Administração Pública por imperativo de eficiência (art. 37, caput, CRFB), para fazer frente às exigências dos consumidores e cidadãos em geral, justamente porque a perda de eficiência representa ameaça à sobrevivência da empresa e ao emprego dos trabalhadores. Histórico científico: Ronald H. Coase, “The Nature of The Firm”, *Economica* (new series), Vol. 4, Issue 16, p. 386-405, 1937. O objetivo de uma organização empresarial é o de reproduzir a distribuição de

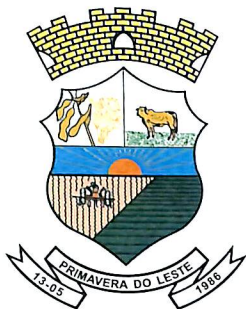


CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

Câmara Municipal Pva do Leste-MT	
Fl. nº	Rub
028	<i>[assinatura]</i>

fatores sob competição atomística dentro da firma, apenas fazendo sentido a produção de um bem ou serviço internamente em sua estrutura quando os custos disso não ultrapassarem os custos de obtenção perante terceiros no mercado, estes denominados “custos de transação”, método segundo o qual firma e sociedade desfrutam de maior produção e menor desperdício. A Teoria da Administração qualifica a terceirização (outsourcing) como modelo organizacional de desintegração vertical, destinado ao alcance de ganhos de performance por meio da transferência para outros do fornecimento de bens e serviços anteriormente providos pela própria firma, a fim de que esta se concentre somente naquelas atividades em que pode gerar o maior valor, adotando a função de “arquiteto vertical” ou “organizador da cadeia de valor”. A terceirização apresenta os seguintes benefícios: (i) aprimoramento de tarefas pelo aprendizado especializado; (ii) economias de escala e de escopo; (iii) redução da complexidade organizacional; (iv) redução de problemas de cálculo e atribuição, facilitando a provisão de incentivos mais fortes a empregados; (v) precificação mais precisa de custos e maior transparência; (vi) estímulo à competição de fornecedores externos; (vii) maior facilidade de adaptação a necessidades de modificações estruturais; (viii) eliminação de problemas de possíveis excessos de produção; (ix) maior eficiência pelo fim de subsídios cruzados entre departamentos com desempenhos diferentes; (x) redução dos custos iniciais de entrada no mercado, facilitando o surgimento de novos concorrentes; (xi) superação de eventuais limitações de acesso a tecnologias ou matérias-primas; (xii) menor alavancagem operacional, diminuindo a exposição da companhia a riscos e oscilações de balanço, pela redução de seus custos fixos; (xiii) maior flexibilidade para adaptação ao mercado; (xiv) não comprometimento de recursos que poderiam ser utilizados em setores estratégicos; (xv) diminuição da possibilidade de falhas de um setor se comunicarem a outros; e (xvi) melhor adaptação a diferentes requerimentos de administração, know-how e estrutura, para setores e atividades distintas. A Administração Pública, pautada pelo dever de eficiência (art. 37, caput, da



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

Câmara Municipal Pva do Leste-MT	
FL. nº	Rub
029	<i>[assinatura]</i>

Constituição), deve empregar as soluções de mercado adequadas à prestação de serviços de excelência à população com os recursos disponíveis, mormente quando demonstrado, pela teoria e pela prática internacional, que a terceirização não importa precarização às condições dos trabalhadores. O art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93, ao definir que a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, representa legítima escolha do legislador, máxime porque a Lei nº 9.032/95 incluiu no dispositivo exceção à regra de não responsabilização com referência a encargos trabalhistas. Constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93 já reconhecida por esta Corte em caráter erga omnes e vinculante: ADC 16, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2010. 9. Recurso Extraordinário parcialmente conhecido e, na parte admitida, julgado procedente para fixar a seguinte tese para casos semelhantes: "O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93". Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Brasília, 30 de março de 2017. LUIZ FUX - REDATOR PARA O ACÓRDÃO Documento assinado digitalmente."

Sem olvidar, o STF, neste julgado, fez reproduzir entendimento já consolidado pelo Tribunal Superior do Trabalho, materializado na súmula 331, V, *in verbis*:

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011 (...)

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

Câmara Municipal Pva do Leste-MT	
FL. nº	Rub
030	

contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. (destaque nosso).

Fato, inclusive, já consolidado na jurisprudência nacional, de onde algumas ementas se fazem constar aqui:

DA RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA RECURSO ORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA. Considerando o Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº. 0000362-87.2015.5.06.0000, há de se observar tese prevalecente, que "I - reconhece a responsabilidade subsidiária da Administração Pública direta e indireta pelas obrigações trabalhistas não cumpridas por empresa prestadora de serviços, quando evidenciado culpa in eligendo e/ou in vigilando; II - reconhece ser da tomadora de serviços o ônus probatório relativo ao efetivo exercício da fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas". Nesse aspecto, a recorrente não se desincumbiu do ônus de comprovar que manteve atitude diligente na fiscalização do contrato, estando, pois, caracterizada a conduta culposa da tomadora dos serviços no cumprimento das obrigações da Lei nº. 8.666 /93. Apelo a que se nega provimento. (Processo: RO - 0001656-72.2014.5.06.0013, Redator: Maria Clara Saboya Albuquerque Bernardino, Data de julgamento: 20/03/2017, Terceira Turma, Data da assinatura: 21/03/2017)

MUNICÍPIO DE CANOAS E REVITA ENGENHARIA S. A. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS (LIXO DOMÉSTICO E DE SERVIÇOS DE SAÚDE). CASO CLÁSSICO DE TERCEIRIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA. A responsabilização do ente público decorre da falha na fiscalização como causa principal da inadimplência do crédito


www.camapva.mt.gov.br



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

Câmara Municipal Pva do Leste-MT	
FL. nº	Rub
031	

trabalhista reconhecido, abrangendo a satisfação de todas as parcelas objeto da condenação ou de acordo celebrado entre as partes, na medida em que beneficiário direto dos serviços prestados. Aplicação da Súmula 331, IV e VI, do TST, e Súmulas 11 e 47 deste Regional, já adequadas ao julgado da ADC 16 pelo STF. (TRT-4 - Recurso Ordinário RO 00216270920145040204 (TRT-4).

Portanto, a legislação em tela veio a cair como uma luva, sendo digna de se incluir no ordenamento jurídico municipal para obstar, ou ao menos diminuir consideravelmente, o inadimplemento por parte da empresa contratada pela Administração Pública em relação ao objeto do contrato e, também, aos encargos inerentes à mão-de-obra. E isso, como já demonstrado nas linhas retrógradas, tem o condão de evitar a responsabilização da Administração Pública frente às falhas perpetradas pela licitada, vez que traz à baila como responsável solidária a seguradora a ser obrigatoriamente admitida para garantir os contratos, cujo objeto se iguale ou ultrapasse o montante alcançado pela modalidade Tomada de Preços (art. 22, II, 8.666/93).

Por fim, reforço que, na proposição analisada, não se encontram restrições de natureza constitucional, jurídica ou de técnica legislativa, de maneira que o parecer é pela sua constitucionalidade e juridicidade, de modo que se encontra perfeita e pronta para se incluir no ordenamento jurídico municipal.

Destarte, exaro meu voto pelo provimento do Projeto de Lei em questão sem nenhuma emenda, diligência ou iniciativa de competência desta Comissão, opinando para que seja ele APROVADO pelo Soberano Plenário.

III – CONCLUSÃO

Logo a presente proposição de iniciativa do Vereador Paulo Márcio Castro e Silva ATENDE ao interesse público buscado, demonstrando que o projeto é viável, legal e constitucional.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

Câmara Municipal Pva do Leste-MT	
FL. nº	Rub
032	<i>[Signature]</i>

IV – VOTO

A Excelentíssima Senhora Vereadora **CARMEN BETTI BORGES DE OLIVEIRA** (Relatora): Por isso, o meu parecer e voto são FAVORÁVEIS e, no mérito, opino pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 853/2018 pelo soberano plenário.

Sala das Comissões, em 26 de abril de 2018.

[Signature]
CARMEN BETTI BORGES DE OLIVEIRA – Relatora.

V – VOTO

O Exc. Sr. Ver. **MANOEL MAZUTTI NETO** (Presidente): Voto “pelas conclusões da relatora”.

É como voto.

Sala das Comissões, em 12 de JUNHO de 2018.

[Signature]
MANOEL MAZUTTI NETO – Presidente.

VI – VOTO

O Sr. Ver. **CARLOS VENÂNCIO DOS SANTOS** (Membro): Voto “pelas conclusões da relatora”.

É como voto.

Sala das Comissões, em 12 de JUNHO de 2018.

[Signature]
CARLOS VENÂNCIO DOS SANTOS – Membro.