

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTICA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7552 de 2017

Altera a Lei nº 9.313, de 13 de novembro de 1996, para dar prioridade às indústrias que produzem fármacos em território nacional, como critério de desempate em igualdade de condições nas licitações.

Autoras: Deputadas LAURA CARNEIRO e CARMEM ZANOTTO

Relator: Deputado DANIEL FREITAS

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO GILSON MARQUES

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de autoria das nobres deputadas Laura Carneiro (PMDB/RJ) e Carmem Zanotto (PPS/SC), que visa alterar a Lei nº 9.313, de 13 de novembro de 1996, para dar prioridade às indústrias que produzem fármacos em território nacional, como critério de desempate em igualdade de condições nas licitações.

Como justificativa, as nobres autoras argumentam que “uma das principais ideias do presente projeto é exatamente a de utilizar o poder de compra do Poder Público, em especial dos laboratórios farmacêuticos, para buscar incentivar a vinda e instalação de produtores de fármacos no território nacional. A esperança é que no longo prazo os laboratórios farmacêuticos nacionais possam ser supridos em grande monta por produtores de farmoquímicos brasileiros. Com isso, espera-se minimizar a dependência do Brasil das importações de matérias-primas de alto valor agregado na produção dos medicamentos e assim ampliar o acesso da população a remédios com preços mais baixos”.

Submetido à apreciação da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), a proposição foi aprovada nos termos do voto do relator, ilustre deputado Mandetta (DEM/MS), com apresentação de Substitutivo.

Na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), o relator, ilustre deputado Hildo Rocha (MDB/MA), concluiu pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei 7552/2017 e do Substitutivo da CSSF, e, no mérito, pela aprovação do PL 7552/2017, na forma do substitutivo da CSSF.

Nesta Comissão, o relator, ilustre deputado Daniel Freitas (PSL-SC), apresentou parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PL 7552/17, na forma do Substitutivo apresentado na CSSF.

É o relatório.

II – VOTO

A Constituição Federal determina no inciso XXI do art. 37, a menção expressa ao dever de licitar, em conformidade com princípios e normas gerais da Administração Pública, quais sejam, princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Em outras palavras, o legislador constituinte achou por bem que qualquer contrato público fosse precedido de licitação, a fim de aplicar os referidos princípios e garantir igualdade de condições entre as empresas licitantes.

Dentre todos os princípios estruturantes da Administração Pública, o da imparcialidade é o mais ligado ao instituto da licitação. Sua existência destina-se justamente a garantir um procedimento por meio do qual o Estado realize uma contratação independentemente dos eventuais vínculos pessoais do contratado com o administrador público.

Trata-se de reforçar essa característica elementar do processo de escolha dos contratados da Administração Pública.

O professor Carlos Pinto Coelho Motta leciona que “o princípio da imparcialidade evita qualquer concessão de privilégios e inspira todas as diretrizes que assegurem condições justas de competição. Veda-se, por essa via, qualquer tratamento discriminatório na licitação, como preferências em razão do recolhimento ou não de tributos; local de residência dos licitantes; ou ainda, em caso de empates, pela escolha discricionária de alguma das propostas. Constitui infração à ordem econômica discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços”. (MOTTA, Carlos Pinto Coelho. “Eficácia nas Licitações e Contratos”, 12^a edição, Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2011, pág. 109)

Vale ressaltar que “a decisão constitucional não autorizou o arbítrio da lei a definir hipóteses em que a isonomia não irá aplicar-se plenamente. A legislação ordinária, porém, arvorou-se da prerrogativa de excepcionar a regra geral em vários momentos desses vinte anos passados, seja a fim de privilegiar produtos fabricados no Brasil, seja com o intuito de manter uma reserva de mercado no setor de informática, seja a fim de favorecer as micro e pequenas empresas. **Tais diferenciações, a nosso ver, mesmo que estabelecidas como critérios de desempate, constituem violação à norma constitucional, que, repita-se, não conferiu tal poder ao legislador ordinário.** Nem se diga que se trata de tratar igualmente os iguais e diferentemente os

desiguais. Tal argumento embute necessariamente um juízo de valor que bem poderia estar a serviço de interesses nada nobres, como uma eventual lei que privilegiasse as empresas de um determinado município em detrimento das de outro, sobretudo quando se saiba que, naquele determinado município, só existe uma empresa com condições de concorrer”. (BANDEIRA DE MELO FILHO, Luiz Fernando. “A Licitação na Constituição de 1988”, <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-licitacao-na-constituicao-de-1988>)

Alexandre de Moraes afirma que “licitação funciona como eficaz mecanismo de prevenção à corrupção, em virtude de estabelecer um procedimento que, uma vez obedecido, deverá levar a uma escolha imparcial quanto à pessoa que contratará com o Estado. Assim, a licitação não apenas constitui uma formalidade, mas uma verdadeira garantia do Estado de direito. Daí advém sua obrigatoriedade constitucional, embora tão mitigada pela prática administrativa, como veremos adiante”. (MORAES, Alexandre de. “Licitação: interpretação de acordo com a finalidade constitucional”. Revista dos Tribunais. São Paulo: IBDC, ano 6, n. 24, p. 85 e ss., jul/set. de 1998)

Nota-se que a CF reserva tratamento diferenciado apenas em relação as empresas brasileiras de pequeno porte, conforme disposto no Art. 170, inciso IX.

Em relação a Lei 8.666/93, seguramente o art. 3º é o disposto mais importante da Lei, pois conceitua o procedimento licitatório, reafirma parâmetro éticos e estabelece seus objetivos.

A proposta em análise visa beneficiar empresas brasileiras, o que não significa, necessariamente, ser considerada a melhor proposta para a Administração pública.

É importante ressaltar que a versão revisada do Acordo de Compras Governamentais (GPA, sigla em inglês) da Organização Mundial do Comércio (OMC), em vigor desde 2014, tem como objetivo promover a não discriminação e o acesso a mercados entre os signatários, buscando mais concorrência e ganhos de eficiência econômica nas compras públicas. Estima-se que o GPA abrange um mercado de contratações públicas de bens, serviços e obras civis da ordem de US\$ 1,7 trilhão ao ano.

A ameaça mais séria que se coloca ao propósito do GPA parte das políticas que incentivam a compra de produtos ou componentes nacionais (conhecidas como “buy national”). Estas funcionam como barreiras ao comércio e, por vezes, restringem os direitos de fornecedores estrangeiros de participarem de licitações de seu interesse. (Fonte: <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/o-acordo-de-compras-governamentais-da-omc-avaliando-o-escopo-para-compras>)

Lembrando que na América do Sul, Brasil, Argentina, Chile e Colômbia fazem parte, como observadores, do Comitê do GPA.

Por fim, em relação à técnica legislativa, penso que as nobres autoras se equivocaram ao propor alterar a Lei nº 9.313, de 13 de novembro de 1996, que tem como objeto “dispor sobre a distribuição gratuita de medicamentos aos portadores do HIV e doentes de AIDS”. Por sua vez, o Substitutivo apresentado na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) tão pouco corrige o equívoco, pois propõe uma

legislação autônoma. A alteração almejada pelas autoras e pelo Substitutivo da CSSF deveria ocorrer no âmbito da Lei de Licitações, cujo objeto é regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública mais precisamente, no§ 2º do art. 3º da Lei 8666/93, que trata dos critérios de desempate.

Nesse sentido, a LC 95/98, dispõe:

.....

Art. 7º. O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

.....

Diante do exposto, o voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e inadequada técnica legislativa do PL nº 7552/17 e do Substitutivo apresentado na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF).

Sala das Comissões, 08 de outubro de 2019.

Deputado GILSON MARQUES (NOVO/SC)