



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 528, DE 2019

Altera a Lei da Ação Popular, para fixar parâmetros para a aferição do dano nos casos de fraudes em licitações e dos valores de indenização nas hipóteses de ajuizamento de ação popular preventiva e de propositura de ação popular para a reparação de danos decorrentes do fornecimento de produtos ou serviços deficientes e dá outras providências.

Autor: Deputado IGOR TIMO.

Relator: Deputado FILIPE BARROS.

I - RELATÓRIO

O Projeto em epígrafe, de autoria do nobre Deputado IGOR TIMO, altera a Lei nº 4.717, de 1965 (Lei de Ação Popular) com vistas a possibilitar o ajuizamento de ação popular preventiva e ação popular de reparação de danos nos casos de fraudes em licitações ou prestações de serviços deficientes pelo Poder Público.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Filipe Barros - PSL/PR

A Proposição é a reapresentação do Projeto de Lei 11.122/2018, de autoria do ex-deputado JAIME MARTINS, que faz parte do pacote de 70 (setenta) medidas voltadas à prevenção e ao combate à corrupção apresentado pela Coalização "Unidos contra a Corrupção" ao Congresso Nacional em 2018.

A matéria está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e segue tramitação ordinária.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos regimentais, pronunciar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como quanto ao seu mérito.

No que toca à constitucionalidade formal, foram obedecidos os ditames constitucionais relativos à competência legislativa da União (CF, art. 22, I) sendo





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Filipe Barros - PSL/PR

atribuição do Congresso Nacional dispor sobre a matéria, com posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 61, caput). Não há, de outra parte, qualquer violação a princípios ou regras de ordem material na Constituição de 1988.

No entanto, no que tange à juridicidade e boa técnica legislativa, a proposição, que é meritória, merece alguns reparos.

Composta por três artigos, a proposição dispõe no art. 1º sobre a alteração da Lei da Ação Popular, no art. 2º sobre a ação civil pública e no art. 3º sobre a vigência. Ocorre que enquanto o art. 1º do projeto dispõe propriamente sobre o objeto da proposição definido na ementa, o art. 2º da proposição, faz referência à alteração substancial na lei da ação civil pública, da seguinte forma:

“Art. 2º Aplicam-se as disposições da Lei da Ação Popular, no que couber, à Ação Civil Pública.”

Saliente-se que o projeto sob exame tem por escopo alterar o art. 14 da Lei da Ação Popular, acrescentando critérios objetivos para fixação do valor a ser arbitrado em sentença em razão da lesão provocada ao patrimônio. O art. 2º, por sua vez, sem alterar a Lei da





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Filipe Barros - PSL/PR

Ação Civil Pública, Lei nº 7.347, pretende que as disposições agora introduzidas na Lei da Ação Popular sejam aplicadas em outra lei, na Lei de Ação Civil Pública. Todavia, só o faz por forma equivocadamente referenciada.

É dizer, é válido ao Legislador, inclusive do ponto de vista da melhor técnica legislativa, utilizar-se de formas integrativas para que sejam aplicadas outras regras dispostas em legislação subsidiária. Nesse sentido, o próprio artigo 22 da Lei da Ação Popular estabelece que *"Aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos desta lei, nem a natureza específica da ação"*.

Contudo, não se pode pretender que, na discussão de uma lei específica, as alterações nela incluídas sejam aplicadas a outras legislações sem que, com isso, estejam claramente expressas. Esse é o sentido da melhor técnica legislativa, previsto nos princípios do art. 7º da Lei Complementar n. 95/98. Em suma, tem-se que o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto possível, não podendo o mesmo assunto ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a lei subsequente se destine a complementar a lei considerada básica, a que se faz remissão.

Portanto, como a Lei da Ação Popular e a Lei da Ação Civil Pública são normas jurídicas distintas, percebe-se que o art. 2º do projeto de lei inverteu a lógica





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Filipe Barros - PSL/PR

legislativa ao dispor sobre a aplicação de lei que não pertence a seu objeto. Assim, para atender às finalidades do autor e adequar a correta técnica legislativa, propõe-se uma adequação deste projeto, com alteração direta na Lei da Ação Civil Pública.

Quanto ao mérito, manifestamo-nos pela aprovação da matéria pelos motivos a seguir.

A licitação é um instrumento jurídico que busca garantir a isonomia, a competitividade e a proposta mais vantajosa para o interesse público em contratações feitas pelo Estado. Esse instrumento foi elevado à norma constitucional com a promulgação da Constituição de 1988 no Brasil, o que tornou obrigatória a sua observância por todos os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta.

Embora passe a visão de transparência, os contratos de licitação têm sido usados nos últimos anos pelos corruptores com o intuito de cometer atos ilícitos travestidos de legalidade. A respeito desse assunto, versa o jurista Adilson Dallari:

Há uma mística em torno da licitação, como se ela fosse uma garantia de honestidade. Não é. Uma licitação viciada, combinada entre todos os corruptos e corruptores, é o meio mais seguro de praticar a corrupção, pois,





quando o contrato resulta de uma licitação, há uma presunção de licitude e, caso haja algum problema, algum questionamento, a responsabilidade é diluída.¹ (DALLARI, 2017, n.p.)

Em sentido oposto a sua função inicial, os contratos de licitação têm sido utilizados em larga escala para o atendimento de interesse privados, em detrimento do bem público. Nesse sentido, em 2015, o então secretário-geral da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Ángel Gurría afirmou que os contratos de licitação representavam, à época, pouco mais de um quarto das despesas totais do Governo e que há evidências de que as fraudes licitatórias podem adicionar 20% ou mais nos preços dos contratos².

É notório que os contratos de licitação se tornaram um terreno fértil para a corrupção pública. Com vistas a coibir esse tipo de corrupção, as Controladorias, o Ministério Público e os Tribunais de Contas desenvolvem um excelente trabalho, contudo é impossível que esses órgãos fiscalizem todos os contratos realizados pelo Poder Público no Brasil.

1 <https://www.conjur.com.br/2017-fev-16/interesse-publico-planejamento-orcamentario-licitacao-nao-evita-corrupcao>

2 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-11/custo-adicional-por-fraude-em-licitacoes-pode-chegar-50-diz-ocde>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado **Filipe Barros - PSL/PR**

Nesse sentido, é pertinente a proposição em apreço, pois, inspirando-se no texto constitucional de que “Todo Poder emana do Povo”, permite que os cidadãos fiscalizem os processos licitatórios, de forma a trazer maior fiscalização e transparência com o dinheiro público, fixando parâmetros objetivos para que seja fixado o valor da lesão nesses casos licitatórios específicos.

Ante o exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei 528, de 2019, nos termos do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 19 de outubro de 2021

Deputado **Filipe Barros**

Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Filipe Barros
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216263233900>





PROPOSTA DE SUBSTITUTIVO AO

PROJETO DE LEI Nº 528, DE 2019

Altera a Lei n. 4.717, DE 29
de junho de 1965, que regula
a ação popular e dá outras
providências

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 14 da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que regula a ação popular, para fixar parâmetros para a aferição do dano nos casos de fraudes em licitações e dos valores de indenização nas hipóteses de ajuizamento de ação popular preventiva e de propositura de ação popular para a reparação de danos decorrentes do fornecimento de produtos ou serviços deficientes.

Art. 2º O art. 14 da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.14
...
.....
...."





§5º Quando a lesão resultar de fraudes em licitação, praticada para obter a adjudicação do bem ou serviço, ou para aumentar indevidamente os valores contratuais, e no caso de contratação direta irregular, o valor do dano equivalerá ao lucro ou parcela remuneratória do preço.

§6º Havendo conluio entre os licitantes, para afastar o caráter competitivo do processo licitatório, todos os licitantes que concorreram para a fraude incorrem, cada qual, em responsabilidade pessoal e subsidiária, por dano no valor equivalente ao valor referido no §5º deste artigo.

§7º Nos casos de ajuizamento de medida liminar, o valor da indenização será arbitrado e poderá levar em consideração, entre outros razoavelmente indicados, os seguintes aspectos:

I - de 20% a 50% do valor do bem, móvel ou imóvel, do objeto licitado ou do benefício econômico pretendido com a licitação;

II - de 20% a 50% do valor do bem, serviço ou obra licitada, quando os atos de fraude foram praticados para obter a adjudicação do bem, serviço ou obra, ou para aumentar indevidamente os valores contratuais, incorrendo em idêntica sanção todos os concorrentes que tenham participado da fraude.

§ 8º. No caso de propositura de ação popular para a reparação de danos decorrentes do fornecimento





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Filipe Barros - PSL/PR

de produtos ou serviços deficientes, fora das especificações ou com vícios ou defeitos, a indenização levará em atenção, entre outros, os seguintes aspectos:

I - o refazimento da obra ou serviço, ou equivalente pecuniário, ou o fornecimento da totalidade, ou equivalente pecuniário, dos produtos defeituosos ou fora das especificações;

II - de 20% a 50% do valor dos serviços ou produtos que se apresentavam irregulares, defeituosos ou fora das especificações, e para os quais não seria possível ou recomendável o refazimento ou substituição;

III - os benefícios ou lucros sociais cessantes, assim entendidos os que adviriam da fruição do produto ou serviço adquirido." (NR)

Art. 3º O art. 19 da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 19 Aplicam à ação civil pública as regras previstas no Código de Processo Civil, bem como as regras do art. 14 da Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965, que regula a ação popular, naquilo em que não contrariem os dispositivos desta lei, nem a natureza específica da ação." (NR)





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Filipe Barros - PSL/PR

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Filipe Barros
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216263233900>

