

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 4.249, DE 2008

(Aposos os Projetos de Lei nº1.948, de 2007, nº 4.852, de 2009, e nº 4.871, de 2009)

Acrescenta os arts. 37-A, 37-B e 37-C à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para prever a criação de cadastro de pessoas físicas ou jurídicas suspensas ou declaradas inidôneas para participar de licitações e contratar com a Administração Pública Direta e Indireta, bem como para permitir a integração entre os cadastros mediante convênio firmado entre os entes federados.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Daniel Almeida

I - RELATÓRIO

Propõe o Senado Federal, nos termos do Projeto de Lei nº 4.249, de 2008, o acréscimo de três artigos à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que *“regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”*. Os dispositivos a serem aditados versam sobre a criação e manutenção, no âmbito de cada ente federado, de cadastro de pessoas físicas ou jurídicas suspensas ou declaradas inidôneas para participar de licitações e contratar com a administração pública.

Aos inscritos no cadastro seriam assegurados o direito de acesso às informações dele constantes, bem como a exclusão do cadastro quando cumprido o prazo de suspensão ou promovida a reabilitação, conforme o caso. Os responsáveis pela realização de licitações no âmbito da administração pública ficariam, por sua vez, obrigados a consultar o cadastro durante os processos licitatórios e previamente à assinatura de contratos e respectivos aditivos.

O Projeto de Lei nº 4.249, de 2008, prevê ainda a hipótese de celebração de convênio para integração entre os cadastros próprios de cada ente federado, bem como a disponibilização das informações deles constantes através da rede mundial de computadores - Internet.

Tramitam apensados ao projeto originário do Senado Federal três outros, de iniciativa de Deputados, cujos principais aspectos são a seguir resumidos.

O Projeto de Lei nº 1.948, de 2007, do Dep. Eduardo Valverde, que *“altera artigos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para dispor sobre a anotação, em registro cadastral, de sanções aplicadas a contratados pela Administração”*, é o que mais se assemelha à proposição principal. Ele determina o lançamento, no registro cadastral dos licitantes, das sanções que lhes forem aplicadas pela administração, bem como a nulidade de certificados de que eventualmente sejam detentores, quanto ao cumprimento das exigências legais para participação em licitações.

Já o Projeto de Lei nº 4.852, de 2009, do Dep. Dimas Ramalho, que *“altera a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, cria o Cadastro Nacional de Pessoas Físicas e Jurídicas Proibidas de Contratar, de Receber Benefícios Fiscais ou Creditícios por prazo determinado e dá outras providências”*, tem orientação bastante distinta dos anteriores. Embora também promova alterações pontuais em dispositivos da Lei de Licitações, o foco principal do projeto é a inserção, no corpo da Lei nº 8.429, de 1992, de artigos dispondo sobre a criação de um Cadastro Nacional de Pessoas Físicas e Jurídicas Proibidas de Contratar, de Receber Benefícios ou Incentivos Fiscais ou Creditícios por prazo determinado, a ser implantado e gerido pelo Congresso Nacional. Ao contrário dos cadastros tratados nos projetos anteriormente referidos, em que seriam lançadas sanções impostas em âmbito administrativo, o cadastro previsto no Projeto de Lei nº 4.852, de 2009, incluirá

apenas as pessoas físicas ou jurídicas proibidas de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios em decorrência de decisão judicial transitada em julgado.

Por último, foi apensado à proposição principal o Projeto de Lei nº 4.871, de 2009, dos Deputados Antonio Carlos Biscaia e Paulo Rubem Santiago, que *“altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que ‘regulamenta o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos e dá outras providências’, e da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que ‘institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição federal, modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências’*”. Similarmente aos dois primeiros projetos sob exame, também o Projeto de Lei nº 4.871, de 2009, prevê a existência de cadastro de empresas e profissionais declarados inidôneos para licitar ou contratar com a administração pública. Tal cadastro seria organizado pelo Tribunal de Contas da União, com a colaboração dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, e seria divulgado através de sítio da rede mundial de computadores - Internet.

Cumprido o prazo regimental para apresentação de emendas sem que qualquer uma viesse a ser oferecida, compete a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público manifestar-se sobre o mérito do Projeto de Lei nº 4.249, de 2008, e dos que lhe estão apensos.

II - VOTO DO RELATOR

A suspensão temporária de participação em licitação e a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública constituem as mais severas sanções previstas pela Lei nº 8.666, de 1993. A eficácia dessas sanções depende, contudo, da publicidade das mesmas, de modo que os órgãos públicos que venham a promover licitações possam ter acesso à lista de empresas sob impedimento, para tempestivamente excluí-las do certame. Este é o propósito básico da instituição e manutenção dos cadastros propostos nos projetos sob parecer.

Confrontando as distintas proposições, constata-se de plano que o Projeto de Lei nº 4.852, de 2009, distingue-se dos demais quanto à abrangência e propósito do cadastro cogitado. De fato, o referido projeto trata da criação, no âmbito da Lei nº 8.429, de 1992, de um Cadastro Nacional de Pessoas Físicas e Jurídicas Proibidas de Contratar, de Receber Benefícios ou Incentivos Fiscais ou Creditícios por prazo determinado, a ser implantado e gerido pelo Congresso Nacional. O referido cadastro teria por escopo arrolar as pessoas físicas e jurídicas que tenham sido proibidas de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, em virtude do disposto no art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992, mediante sentença judicial transitada em julgado.

Os demais projetos, em contraposição, dispõem sobre cadastros de empresas que tenham sofrido as sanções administrativas previstas nos arts. 87, II e IV, e 88 da Lei de Licitações e Contratos. A rigor, pode-se entender como indevida a apensação do Projeto de Lei nº 4.852, de 2009, cabendo ao autor, se assim o desejar, requerer a revisão do despacho que a determinou.

No entanto, se mantida a apensação, cumpre assinalar a impropriedade em que incide o referido projeto, ao atribuir ao Congresso Nacional a responsabilidade pela implantação, gerenciamento e divulgação do referido cadastro. São incumbências de natureza executiva que, a meu ver, não se coadunam com as competências constitucionais do Poder Legislativo. Voto, por conseguinte, pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.852, de 2009.

Examinando as demais proposições, constata-se que o Projeto de Lei nº 4.871, de 2009, enfoca também outros aspectos referentes a licitações e contratos, fato que poderia igualmente justificar sua tramitação autônoma. Entretanto, no que concerne à matéria coincidente com a que é tratada no projeto principal, a propósito da criação e gestão de cadastros de empresas e profissionais suspensos ou declarados inidôneos para contratar com a administração pública, há uma diferença substantiva a ser ponderada. Tanto o Projeto de Lei nº 4.249, de 2008, quanto o Projeto de Lei nº 1.948, de 2007, a ele apenso, contemplam a manutenção de cadastros da espécie no âmbito de cada ente federado, ao passo que o Projeto de Lei nº 4.871, de 2009, opta pela organização de cadastro único, a ser organizado pelo Tribunal de Contas da União, em colaboração com os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal.

Embora as normas gerais referentes a licitações e contratos contidas na Lei nº 8.666, de 1993, sejam de observância obrigatória, não só no âmbito da União, mas também nas demais esferas de governo, entendo que a autonomia administrativa de que são portadores os entes federados assegura-lhes a prerrogativa de manter seus próprios cadastros de empresas e profissionais suspensos ou declarados inidôneos para contratar com a administração pública. Se entenderem conveniente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão celebrar convênio visando à integração dos respectivos cadastros, conforme prevê expressamente a proposição principal.

Registre-se que, para alguns autores, a repercussão da autonomia administrativa seria ainda maior, permitindo que cada ente adotasse ou não, a seu próprio juízo, as sanções administrativas disciplinadas pelo art. 87, da Lei nº 8.666, de 1993. É essa a opinião do Professor Marçal Justen Filho, renomada autoridade no assunto, que defende a autonomia das unidades federadas nos seguintes termos (*em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, São Paulo, 8ª ed., 2001, p.628*):

“Cada entidade federada, ao disciplinar o sancionamento administrativo, poderá dispor com total liberdade acerca do assunto. Desde que não ingresse em matéria de legislação penal, o restante se enquadra no âmbito da autonomia local. Isso significa que as demais entidades da Federação poderão, se o desejarem, rejeitar as regras do art. 87, mas não poderão ser constrangidas a tanto”.

Dessa forma, com o intuito de preservar a autonomia administrativa dos entes federados, entendo preferível reconhecer-lhes a competência para manter seus próprios cadastros, conforme consta do Projeto de Lei nº 4.249, de 2008, e do Projeto de Lei nº 1.948, de 2007, apenso ao primeiro. Entre um projeto e outro, destaco o fato da proposição principal incluir dispositivo assegurando o acesso às informações cadastrais e o direito à emissão de certidões, bem como outro dispondo expressamente sobre a obrigatoriedade de consulta ao cadastro durante o procedimento licitatório e previamente à assinatura de contratos ou aditivos contratuais.

Por essas razões, considero a proposição principal preferível, observando, além do mais, que, sendo originária do Senado Federal, sua eventual aprovação por esta Câmara dos Deputados encerraria o processo legislativo, ao passo que a opção por qualquer das proposições apensas, ou mesmo por um substitutivo, implicaria em nova manifestação daquela Casa.

Ante o exposto, apresento meu voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.249, de 2008, e pela rejeição dos Projetos de Lei nº 1.948, de 2007, nº 4.852, de 2009, e nº 4.871, de 2009, a ele apensos.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado DANIEL ALMEIDA
Relator