



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (Partido Liberal-RJ)

PARECER Nº 280, DE 2021

SF/2/1399.45574-50

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 2.825, de 2021, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer como critérios para desempate em licitações públicas o patrocínio a atletas ou equipes de esporte olímpico, bem como a construção, o auxílio na construção, a manutenção e o auxílio na manutenção de estrutura pública destinada à prática de esporte olímpico.*

Relator: Senador **ROMÁRIO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário desta Casa o Projeto de Lei (PL) nº 2.825, de 2021, de autoria do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer como critérios para desempate em licitações públicas o patrocínio a atletas ou equipes de esporte olímpico, bem como a construção, o auxílio na construção, a manutenção e o auxílio na manutenção de estrutura pública destinada à prática de esporte olímpico.*

O projeto foi inicialmente distribuído às Comissões de Educação, Cultura e Esporte (CE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo a última deliberar terminativamente sobre a matéria. Antes, porém, que houvesse pronunciamento de qualquer dos dois colegiados, o

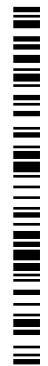
exame da proposição foi deslocado para o Plenário, com a sua inclusão na Ordem do Dia da presente sessão deliberativa.

O PL nº 2.825, de 2021, é composto de sete artigos. No **art. 1º** é enunciado o objeto e o âmbito de aplicação da futura lei. Pretende-se, com a proposição, criar novo critério de desempate nas licitações promovidas pela Administração Pública de todas as esferas da Federação. Basicamente, a ideia é, havendo empate entre licitantes, não desfeito pela aplicação das regras de desempate já existentes, dar preferência na contratação ao licitante que desenvolva ações de patrocínio de atletas ou equipes de esporte olímpico ou paralímpico, ou ainda de construção, auxílio na construção, manutenção ou auxílio na manutenção de estruturas públicas destinadas à prática de esporte olímpico ou paralímpico.

Para viabilizar o objetivo do projeto, são promovidas alterações em três leis básicas de regência das licitações e contratos da Administração Pública: a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

As alterações na Lei nº 8.666, de 1993, são operadas pelo **art. 2º** do PL, que dá nova redação ao § 2º do art. 3º daquela Lei, além de acrescentar, no mesmo artigo, os §§ 16 e 17. Atualmente, os critérios de desempate previstos na Lei envolvem, nesta sequência, a produção do bem ou prestação do serviço: (i) no Brasil; (ii) por empresa brasileira; (iii) por empresa que invista em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; (iv) por empresa que comprove cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atenda às regras de acessibilidade previstas na legislação.

Com as alterações do projeto, remanescendo empate após a aplicação dos aludidos critérios, dar-se-á preferência, na contratação, à empresa que *a)* tenha patrocinado atleta ou equipe de esporte olímpico ou paralímpico durante todos os 8 anos anteriores à data do julgamento das propostas; *b)* tenha construído ou auxiliado na construção de estrutura pública destinada à prática de esporte olímpico ou paralímpico no período de 20 anos anteriores à data do julgamento das propostas; ou *c)* por pelo menos 4 anos, dos 8 anteriores à data do julgamento das propostas, tenha mantido ou auxiliado na manutenção de estrutura pública destinada à prática de esporte olímpico ou paralímpico.



SF/21399.45574-50

Os novos parágrafos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, acrescentados pelo **art. 2º** do projeto, destinam-se a especificar os valores mínimos das ações de fomento desenvolvidas pela empresa que desejar usufruir da preferência na contratação com o Poder Público, bem como a definir esporte olímpico e paralímpico.

Os valores mínimos são fixados em: *a) 5 milhões de reais, para o caso de patrocínio de atleta ou equipe de esporte olímpico ou paralímpico; b) 30 milhões de reais, para o caso de construção ou auxílio na construção de estrutura pública destinada à prática de esporte olímpico ou paralímpico; c) 10 milhões de reais, para o caso de manutenção ou auxílio na manutenção de estrutura pública destinada à prática de esporte olímpico ou paralímpico.*

Por seu turno, esporte olímpico ou paralímpico é definido como *a modalidade ou o conjunto de modalidades representado por Federação Nacional e por Federação Internacional e que seja reconhecido pelo Comitê Olímpico Internacional para fins de competição, respectivamente, em jogos olímpicos e paralímpicos.*

Para estender às empresas estatais exercentes de atividade econômica o mesmo critério de desempate antes mencionado, o **art. 3º** do projeto modifica a Lei nº 13.303, de 2016, que *dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Atualmente, as regras de desempate em licitações daquelas empresas, previstas no art. 55 da Lei, são, nesta ordem: (i) disputa final, com apresentação de nova proposta fechada pelos licitantes empatados; (ii) avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes; (iii) os critérios definidos na Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, no caso de bens e serviços de informática, e os definidos no § 2º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, nos demais casos; e (iv) o sorteio.

Em sendo aprovadas as mudanças propostas no art. 3º do projeto, bem como revogado o inciso III do *caput* do art. 55 da Lei nº 13.303, de 2016, tal como determinado pelo art. 5º do PL, os critérios de desempate serão os seguintes: (i) disputa final entre os licitantes empatados; (ii) avaliação do desempenho contratual prévio; (iii) sorteio; (iv) os critérios definidos pela Lei nº 8.248, de 1991, para bens e serviços de informática, e, para os demais casos, os previstos na redação atual do § 2º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993; (v) a adoção das já mencionadas medidas de apoio ao esporte olímpico ou paralímpico, cabendo assinalar que a disciplina

estabelecida é exatamente a mesma resultante das alterações promovidas pelo projeto na Lei nº 8.666, de 1993, seja quanto aos tipos de ação que ensejam a preferência, ao período de sua adoção ou ainda aos valores despendidos pela empresa. Também a definição dada a esporte olímpico e paralímpico é idêntica à constante do art. 2º do PL.

Com igual objetivo, o **art. 4º** do projeto modifica os arts. 6º e 60 da Lei nº 14.133, de 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos. As mudanças no art. 6º se prestam a veicular as definições de esporte olímpico e paralímpico. Já a alteração no art. 60 pretende introduzir o novo critério de desempate em licitações. Segundo a redação atual do art. 60 da Lei, havendo empate entre os licitantes, devem ser observados, nesta ordem, os seguintes critérios para pôr fim a ele: (i) disputa final entre os licitantes empatados, com apresentação de nova proposta; (ii) avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes; (iii) desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho; (iv) desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade. Com a modificação proposta, em subsistindo o empate após a aplicação desses critérios, dar-se-á preferência ao licitante que desenvolver as ações de fomento ao esporte olímpico ou paralímpico já descritas. Aqui, novamente, a disciplina é idêntica, seja quanto às medidas que asseguram o direito de preferência, ao período de sua adoção ou ainda aos valores que devem ser despendidos pela empresa.

Conforme já registrado, o **art. 5º** do projeto revoga o inciso III do *caput* do art. 55 da Lei nº 13.303, de 2016, que indica como critérios de desempate em licitações promovidas por empresas estatais exercentes de atividade econômica aqueles previstos no art. 3º da Lei nº 8.248, de 1991, e no § 2º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993. Tal previsão normativa não desaparece com a revogação do referido inciso, mas se desloca para o § 1º do art. 55 da Lei nº 13.303, de 2016, inserido pelo PL.

O **art. 6º** da proposição estabelece que seu art. 2º será revogado simultaneamente à revogação dos dispositivos de que trata o art. 193, II, da Lei nº 14.133, de 2021. Por força do art. 191 dessa Lei, nos dois primeiros anos de sua vigência, permanecerá em vigor também a Lei nº 8.666, de 1993, podendo o administrador, em cada licitação, optar pela aplicação de um ou outro diploma legal. O art. 6º do projeto pretende, portanto, explicitar que, quando a Lei nº 8.666, de 1993, tiver encerrada a sua vigência, também o art. 2º da futura lei, que nela promove alterações, será considerado revogado.

Por fim, o art. 7º do PL estabelece que a futura lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação é assinalado que: (i) o esporte olímpico e seus respectivos atletas têm um forte potencial indutor da prática desportiva, sobretudo entre crianças e jovens; (ii) quanto mais cedo a prática de esportes é iniciada, maiores as chances de se converter num hábito, o qual contribui para uma vida mais saudável; (iii) é crônica a falta de recursos para garantir equipamentos, sobrevivência e tranquilidade aos atletas olímpicos. Assim, como uma das possíveis estratégias para a assegurar recursos ao desporto olímpico, o projeto propõe que o seu fomento por parte das empresas possa ser utilizado como critério de desempate em licitações promovidas pela Administração Pública.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, a União detém competência para editar normas gerais sobre licitações e contratos para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como, na forma do art. 173, § 1º, III, da mesma Carta, para as empresas públicas e sociedades de economia mista. A matéria não submete às regras de reserva de iniciativa, podendo ser tratada em projeto de lei de autoria parlamentar. Em razão disso, concluímos revelar-se formalmente constitucional o PL nº 2.825, de 2021, na medida em que veicula normas de desempate em licitações.

O projeto também é materialmente constitucional, uma vez que o conteúdo de suas previsões não colide com os preceitos constitucionais. É certo que as duas principais finalidades a que se presta um certame são assegurar a igualdade entre os potenciais contratantes com a Administração e as melhores condições de contratação para o Poder Público. Isso não impede que outros objetivos também sejam perseguidos. A legislação já prevê alguns deles, como o desenvolvimento nacional sustentável. No caso específico do projeto em comento, é evidente que nem a isonomia entre os licitantes nem a busca por condições mais favoráveis para a Administração resta comprometida quando, reconhecido que duas ou mais propostas são igualmente vantajosas, elege-se como critério de desempate a adoção de medidas de patrocínio ao desporto. Tanto mais porque o fomento ao esporte é um dever do Estado, nos termos do art. 217 da Constituição Federal, e o estabelecimento desse critério de desempate é uma forma lícita e apta a alcançar tal objetivo.



SF/21399.455574-50

No tocante à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; (ii) a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico; (iii) possui o atributo da generalidade; (iv) se afigura dotado de potencial coercitividade; e (v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio. Igualmente, não vemos óbices regimentais à tramitação do PL.

Como já assinalamos, as ações que as empresas devem adotar para terem direito de preferência na contratação, no caso de empate, são quaisquer destas: (i) o patrocínio de atleta ou equipe de esporte olímpico ou paralímpico, nos 8 anos anteriores ao certame, com dispêndios correspondentes a pelo menos 5 milhões de reais; (ii) a construção ou auxílio na construção de estrutura pública destinada ao esporte olímpico ou paralímpico, nos 20 anos anteriores ao certame, com dispêndios de pelo menos 30 milhões de reais; (iii) a manutenção ou auxílio na manutenção de estrutura pública destinada ao esporte olímpico ou paralímpico, em pelo menos 4 dos 8 anos anteriores ao certame, com dispêndios de pelo menos 10 milhões de reais.

Não resta dúvida de que o esporte carece de fomento no Brasil, seja por parte do Estado, seja pela iniciativa privada. A edição dos Jogos de Tóquio de 2020 novamente trouxe à tona o quadro contrastante do qual fazem parte os atletas olímpicos e paralímpicos brasileiros. Por um lado, são profundamente admirados por milhões de jovens brasileiros: as Olimpíadas acabam por exercer o papel de enaltecimento às suas histórias de superação pessoal, sempre em busca da alta performance e da quebra de recordes. Por outro lado, esses momentos de realização dos Jogos evidenciam as lastimáveis condições de preparo das quais dispõem nossos atletas, seja pela precariedade dos centros de treinamento e equipamentos desportivos, seja pela dificuldade de acesso a patrocínios.

Concordamos com o autor do projeto quando afirma que nossos atletas são ídolos, exemplos de *vigor, saúde, disciplina, determinação e autoconfiança*. Nossas equipes olímpicas e paralímpicas influenciam o imaginário de jovens e crianças, exaltando valores como o jogo limpo, o companheirismo e o comprometimento, e incentivando a prática de atividade física e a adoção de um estilo de vida saudável. Cuidar da preparação de nossos atletas, portanto, significa ir além do mérito esportivo, ao contribuir para a construção de uma sociedade saudável em que os valores mencionados são vividos cotidianamente.



SF/2/1399.45574-50

Temos consciência de que o mencionado cenário de preparação para o desporto de rendimento olímpico e paralímpico é complexo, e está inserido em um contexto ainda mais amplo que é a realidade econômico-social de nosso País. Portanto, não acreditamos que existam soluções fáceis ou definitivas para a questão. Paralelamente, cabe a esta Casa e aos seus membros insistir na busca por soluções criativas que ao menos mitiguem o problema. Assim, toda proposta que tenha como objetivo aprimorar as condições de preparação de atletas olímpicos e paralímpicos brasileiros deve ser analisada criteriosamente. Acreditamos que instituir os critérios de desempate em licitações de que trata a proposição em análise é mais um meritório passo no sentido de incentivar empresas a contribuir com a construção ou a manutenção de centros de treinamento e a patrocinar atletas e equipes.

Dito isso, cumpre examinar as seis emendas apresentadas em plenário ao projeto. A **Emenda nº 1**, de autoria da Senadora Rose de Freitas, sana um equívoco na redação do projeto. O art. 4º do PL realiza alterações nos arts. 6º e 60 da Lei nº 13.303, de 2016. No entanto, seu *caput* não faz referência ao art. 6º da Lei. É preciso, pois, corrigir o texto nesse ponto.

A **Emenda nº 2**, do Senador Luiz do Carmo, visa a alterar o art. 337-L do Código Penal, que prevê o crime de fraude à licitação, para incluir como uma das condutas puníveis a de não observar os critérios de desempate das propostas previstos na legislação. Embora propugne a alteração de uma outra lei, não há como negar a correlação entre o conteúdo da emenda e o do projeto, já que ambos se referem ao desempate em licitações, o projeto criando um novo critério para tal e a emenda atribuindo sanção a quem deixar de observar as regras de desempate. Até pouco tempo atrás, os crimes em licitações eram inclusive capitulados na própria lei de regência dos certames. Reputamos positiva a Emenda e propomos seja ela acolhida.

A **Emenda nº 3**, da Senadora Leila Barros, identifica, na nova redação do art. 55 da Lei nº 13.303, de 2016, um problema a merecer ação corretiva. Com efeito, a proposição, ao tempo em que revoga o inciso III do *caput* do art. 55, desloca o seu conteúdo para um parágrafo que cria. Contudo, não revoga o inciso IV, que define o sorteio como critério de desempate nas licitações das empresas estatais. Assim, a ordem de aplicação dos critérios de desempate passa a ser a dos incisos remanescentes no *caput* do artigo, seguindo-se, no caso de persistência do empate, as regras do novo § 1º. Como resultado, todos os critérios mencionados no § 1º do art. 55 da Lei, inclusive o de patrocínio ao desporto, ficam sem possibilidade de

aplicação, já que não se concebe que subsista empate após um sorteio. O inciso III do art. 55 da citada Lei deve, portanto, ser revogado, tal como proposto na emenda.

Ao lado de tal revogação, a Emenda acrescenta parágrafo ao multicitado art. 55, estabelecendo o sorteio como último dos critérios de desempate, a ser aplicado quando os demais não forem suficientes para determinar o vencedor do certame. Cremos que as modificações propugnadas pela Senadora Leila proporcionam uma solução perfeita para o problema antes descrito.

As duas emendas seguintes são de autoria do Senador Mecias de Jesus. A **Emenda nº 4** introduz no art. 1º do projeto parágrafo único dispendo que o poder público estimulará, por meio de incentivos fiscais e subsídios, empresas que promoverem patrocínio a atletas ou equipes de esporte olímpico, bem como a construção, auxílio na construção, manutenção e o auxílio na manutenção de estrutura pública destinada à prática de esporte olímpico. Somos pela rejeição da emenda, pelas razões que expomos. Em primeiro lugar, ela não guarda relação de pertinência com o projeto. Este, como já acentuado, cria um critério de desempate em licitações cuja função é estimular que empresas dispensem patrocínio ao desporto. O PL se limita a alterar a legislação sobre licitações e contratos. Não cuida de outras formas de incentivo ao desporto. Já a emenda não guarda qualquer relação com a matéria de licitações e contratos. Aplica-se ao caso, portanto, a vedação do art. 230, I, do Regimento Interno do Senado Federal.

Ademais, a previsão da Emenda nº 4 é bastante genérica, não produzindo efeitos práticos. Tem as feições de uma recomendação ou diretriz. A legislação vigente já possui comandos mais diretos, exatamente no sentido de realizar aquilo que motivou a apresentação da Emenda. A Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, por exemplo, dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo, prevendo a possibilidade de pessoas físicas e jurídicas deduzirem de parte do imposto de renda devido os valores despendidos a título de patrocínio ou doação, no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos previamente aprovados pelo Ministério do Esporte.

A **Emenda nº 5** autoriza o poder público a definir critérios relacionados ao patrocínio dos Jogos dos Povos Indígenas, bem como à construção, ao auxílio na construção, à manutenção e ao auxílio na manutenção de estrutura pública destinada aos referidos jogos.

Compreendemos a preocupação do autor da Emenda e a consideramos legítima. A forma como ela se encontra redigida, contudo, é um pouco confusa. A nosso sentir, o que o Senador Mecias de Jesus pretende é permitir que a regra de desempate prevista no projeto também possa beneficiar empresas que tenham contribuído para o patrocínio de atletas, bem como para a construção e manutenção de estruturas destinadas à realização dos Jogos dos Povos Indígenas. Isso pode ser obtido pela inserção, no projeto, de artigo que promova a equiparação, para os fins da futura Lei, entre os atletas, equipes e estruturas nele referidos e os atletas, equipes e estruturas dos Jogos dos Povos Indígenas. Apresentamos subemenda com esse objetivo.

A **Emenda nº 6**, de autoria da Senadora Rose de Freitas, propõe a revogação do inciso IV do *caput* do art. 55 da Lei nº 13.303, de 2016, em moldes idênticos e pelas mesmas razões externadas na Emenda nº 3. A aprovação desta conduz, assim, à prejudicialidade da Emenda nº 6, ainda que concordemos inteiramente com o seu conteúdo.

Por fim, propomos duas mudanças no projeto, por razões redacionais e de técnica legislativa. A primeira delas consiste em modificação da ementa e do art. 1º do PL, para fazer referência aos esportes paralímpicos. Embora as alterações promovidas na legislação de licitações façam referência aos esportes paralímpicos, o art. 1º e a ementa da proposição aludem apenas a “esporte olímpico”. É necessário corrigir o texto nesse particular.

A segunda mudança se destina a corrigir remissões legais equivocadas e omissões de preposição ao longo do texto do projeto.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade do Projeto de Lei nº 2.825, de 2021, e, no mérito, pela sua aprovação, bem como pela aprovação das Emendas nº 1 a 3, pela rejeição da Emenda nº 4, pela aprovação da Emenda nº 5, na forma de subemenda, pela prejudicialidade da Emenda nº 6 e pela aprovação das seguintes Emendas:

EMENDA Nº 7- PLEN

Substitua-se, na ementa e no art. 1º do PL nº 2.825, de 2021, a expressão “esporte olímpico” por “esporte olímpico ou paralímpico”.

EMENDA Nº 8 -PLEN

Substituam-se, nas alterações legislativas promovidas pelos arts. 2º a 4º do PL nº 2.825, de 2021:

- a) a expressão “inciso XXII do *caput* art. 6º” por “inciso XXII do *caput* do art. 6º”;
- b) a expressão “inciso XXI do *caput* art. 6º” por “inciso XXII do *caput* do art. 6º”.

SUBEMENDA Nº 1 - PLEN (à Emenda nº 5 ao PL nº 2.825, de 2021)

Dê-se à Emenda nº 5 ao PL nº 2.825, de 2021, a seguinte redação:

“Inclua-se no PL nº 2.825, de 2021, o seguinte artigo, renumerando-se o atual art. 5º e os subsequentes:

‘Art. 5º O critério de desempate instituído por esta Lei também se aplicará em favor de empresas que, nas mesmas condições, tenham patrocinado atletas ou equipes participantes dos Jogos dos Povos Indígenas, ou ainda tenham construído ou auxiliado na construção, mantido ou auxiliado na manutenção de estrutura pública destinada à realização de tais Jogos.’”

Sala das Sessões,

Relator

Senador Romário Faria

(PL – RJ)

SF/2/1399.45574-50