



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.954, de 2023, da Senadora Tereza Cristina, que *altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para promover a gestão eficiente dos recursos relativos à aplicação dos recursos de convênios e dá outras providências.*

Relator: Senador **MARCIO BITTAR**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em caráter terminativo, o Projeto de Lei (PL) nº 3.954, de 2023, de autoria da Senadora Tereza Cristina.

O projeto, que a autora narra ter-se originado de proposta para conversão da Medida Provisória (MP) nº 1.167, de 31 de março de 2023, *faz uma série de modificações à nova Lei de Licitações — Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (NLLC) — com a finalidade de aprimorar o regime*, passando a disciplinar convênios de forma direta, e não mais apenas subsidiária (art. 184); a admitir títulos de capitalização como forma de garantia (art. 96, § 1º, IV); e a permitir a figura do “carona” em ata de registro de preços licitada por Município (art. 86, § 3º).

Nota-se ainda, como inovação à proposta de conversão daquela MP, a ampliação da definição de serviços especiais de engenharia (art. 6º, XXI, *b*); e a previsão de que, nestes e em obras de engenharia cujo valor ultrapasse um milhão e meio de reais, seja obrigatoriamente adotado na licitação o modo de disputa fechado (art. 56, § 1º).





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

Foi apresentada pelo Senador Marcelo Castro a Emenda nº 1, introduzindo um regime simplificado de transferências voluntárias, para convênios de valor até um milhão e meio de reais.

II – ANÁLISE

Sendo a única comissão pela qual o projeto tramitará, a esta CCJ cabe manifestar-se sobre todos os aspectos atinentes à admissibilidade (constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade) e ao mérito da proposição, nos termos do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Opinamos que o projeto seguiu o rito regimental, sendo certo que inova o ordenamento jurídico e possui força cogente, pelo que dotado, portanto, de plena juridicidade. Também não vislumbramos questionamentos acerca da constitucionalidade material da proposição.

No que tange à constitucionalidade formal, particularmente quanto à disciplina dos **convênios**, reconhecemos a existência de entendimento no sentido de que a União não deteria competência para dispor normais gerais sobre o tema aplicáveis aos demais entes federados, restringindo-se tal prerrogativa aos **contratos**, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Para os defensores dessa tese, a lei, neste ponto, não poderia ser nacional, havendo de limitar-se ao âmbito da própria União.

Conquanto não se ignore a distinção doutrinária entre contratos e convênios, no sentido de que apenas quanto àqueles haveria oposição de interesses entre as partes, o tema de há muito é tratado, com abrangência nacional, na própria lei de licitações e contratos (art. 184 da NLLC e art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Pensamos, dessa forma, estar bem assentada a competência da União no caso, sendo a proposta ademais meritória, por uniformizar o tratamento de institutos que, em que pesem as distinções doutrinárias, em sentido prático comungam de diversas características.

Isso posto, o PL em verdade dispõe diversas alterações que muito extrapolam a disciplina dos convênios, mas que acabaram não sendo contempladas na ementa. Estamos propondo, dessa forma, emenda para corrigir-





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

lhe a redação, evitando o uso da expressão “e dá outras providências”, por demasiadamente genérica.

Observamos que o projeto redefine o conceito de serviços especiais de engenharia, para nele incluir qualquer serviço de engenharia que se utilize, concomitantemente, de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Como o conceito destes é bastante amplo — abarcando, a título de exemplo, a mera fiscalização, supervisão e gerenciamento (art. 6º, XVIII, *d*, da NLLC) —, pensamos que a alteração proposta acabaria por esvaziar o próprio conceito de serviço comum.

Por outro lado, o único emprego direto do referido conceito expandido de serviços especiais parece ter sido no art. 56, § 1º, da NLLC, e da Justificação do projeto não se extrai qualquer intenção de alteração reflexa de outros artigos. Pensamos, portanto, que bastaria redigir de modo mais abrangente esse único dispositivo, sem necessidade de redefinir o conceito para a lei como um todo. É o que estamos propondo, ao final, como emenda.

Adiante, o PL passa a permitir aos Municípios aderir a atas de registro de preços uns dos outros (desde que licitadas), alterando a disciplina atualmente em vigor, que só admite a figura do “carona” em atas federais, estaduais ou distritais. A mudança parece-nos de todo salutar, por importar maior rapidez e eficiência nas compras e contratações por parte de entes municipais.

Por fim, permite-se a prestação de garantia na forma de títulos de capitalização. Trata-se, como bem narra a Justificação, de modalidade de garantia bastante tradicional e bem conhecida no mercado, pelo que não vislumbramos razão para não a incluir na NLLC.

A essas propostas acrescentamos uma mais, visando a autorizar que, nos casos de rescisão contratual, seja aproveitado eventual empenho já realizado, mas ainda pendente de liquidação, em favor da nova contratada, escolhida em regra entre as próximas colocadas na licitação original, na forma já disposta pela NLLC (art. 90, §§ 2º, 4º e 7º). Contudo, se nenhuma delas se dispuser a executar o objeto remanescente, o empenho poderá ser computado como efetiva disponibilidade para o fim de proceder-se a nova licitação, ou, excepcionalmente, caso esta não seja econômica ou tecnicamente recomendável, ou resulte frustrada





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

ou deserta, liquidado em favor de terceiro que execute o objeto remanescente, sempre em observância aos princípios da eficiência, eficácia e economicidade.

Quanto à emenda apresentada, embora a entendamos meritória, seria mais bem tratada em proposição autônoma, uma vez que substancialmente mais ampla do que o objeto ora versado — a recomendar, inclusive, análise da Comissão de Assuntos Econômicos, pela qual o presente projeto não tramitará.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do PL nº 3.954, de 2023, com as emendas seguintes, rejeitada a Emenda nº 1:

EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 3.954, de 2023, a redação seguinte:

“Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para determinar o modo de disputa fechado nas licitações de obras e serviços de engenharia que especifica; facultar a adesão de Município a ata de registro de preços licitada por outro ente do mesmo nível federativo; dispor sobre a execução e liquidação do objeto remanescente de contrato administrativo rescindido; permitir a prestação de garantia na forma de título de capitalização; e promover a gestão e aplicação eficiente dos recursos oriundos de convênios.”

EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se a alteração da alínea *b* do inciso XXI do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, introduzida pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 3.954, de 2023, dando-se ao § 1º do art. 56 daquela Lei, alterado pelo mesmo art. 1º do referido Projeto, a redação seguinte:





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

“Art. 1º

‘Art. 56.

§ 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, exceto quando se tratar de licitações com valor estimado acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), que serão processadas sempre pelo modo de disputa fechado, quando se destinarem à contratação de:

I – obras ou serviços especiais de engenharia;

II – serviços comuns de engenharia que incluam serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

.....’ (NR)

.....”

EMENDA Nº – CCJ

Incluem-se os seguintes §§ 8º e 9º no art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.954, de 2023:

“Art. 1º

.....

‘Art. 90.

.....

§ 8º Na situação de que trata o § 7º, é autorizado o aproveitamento, em favor da nova contratada, de eventual saldo inscrito em despesas empenhadas a liquidar ou em restos a pagar não processados.

§ 9º Se frustradas as providências dos §§ 2º e 4º, o saldo de que trata o § 8º poderá ser:

I – computado como efetiva disponibilidade para nova licitação, desde que identificada vantajosidade para a administração pública e mantido o objeto programado; ou

II – excepcionalmente liquidado em favor de pessoa jurídica diversa que assuma o contrato original, atendidos os princípios da eficiência, eficácia e economicidade, se pelas características do





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

objeto remanescente não for técnica ou economicamente recomendável proceder a nova licitação, ou esta resultar frustrada ou deserta.’ (NR)

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

