



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, e pelo Senador Jorge Seif as Emendas nºs 2, 3 e 4.

A Emenda nº 1 introduz um regime simplificado de transferências voluntárias, para convênios de valor até um milhão e meio de reais.

A Emenda nº 2 amplia a obrigatoriedade do modo de disputa fechado para quaisquer licitações de obras e serviços de engenharia, independentemente do valor estimado e ainda que para serviços comuns.

A Emenda nº 3 determina que a execução de cada etapa da obra seja precedida de depósito, em conta vinculada e impenhorável, dos recursos financeiros necessários para custeá-la.

Finalmente, a Emenda nº 4 determina que conste, com cláusula obrigatória dos contratos administrativos, previsão de prazo de pagamento de até 30 dias, contados do final do período de adimplemento de cada parcela da contratação.

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





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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-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,





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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. Justamente para garantir a possibilidade desse aproveitamento, os restos a pagar não serão objeto de cancelamento automático.

Quanto à Emenda nº 1, embora mais ampla do que o objeto inicialmente versado na proposição, merece acolhida em face de sua importância, com os ajustes a seguir apresentados, na forma de subemenda. Entendo que precisamos simplificar a execução orçamentária de modo que as políticas públicas, as obras cheguem mais rapidamente à população. Destaco que, apesar de simplificar as transferências, a proposta apresentada pelo Sen. Marcelo Castro mantém os níveis apropriados de salvaguarda contra a malversação de recursos públicos.

Já em relação à Emenda nº 2, entendemos que obrigar o uso do modo de disputa fechado, independentemente da complexidade ou do valor estimado do serviço, engessaria por demais a administração pública. Por proporcionalidade, parece-nos ser o caso de preservar as balizas do projeto original, já contempladas em emenda de nossa autoria, ao final. De toda forma, registre-se que isso não significa que o uso do modo de disputa fechado será vedado nos demais casos, consistindo, na verdade, em faculdade da Administração, sempre em vista dos princípios que regem o processo licitatório.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

A Emenda nº 3, por sua vez, reintroduz alterações que constavam do projeto que deu origem à NLLC, mas que foram à época vetadas pelo Presidente da República, do mesmo partido do autor. Além de contrariedade ao interesse público, foi apontada pelo Executivo violação ao princípio da unidade de tesouraria, disposto no art. 56 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1954. Tendo sido o veto apreciado e mantido por este Congresso Nacional há apenas dois anos, pensamos que não seria oportuno revisitar a matéria.

Finalmente, a Emenda nº 4 traz importante salvaguarda ao estipular prazo de pagamento das parcelas já executadas do contrato. Trata-se, a nosso ver, de justa garantia em favor da contratada, tendente a ampliar a competitividade dos procedimentos licitatórios e atrair a participação de empresas sérias e comprometidas com a execução do objeto licitado. Deve ser, portanto, acolhida.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do PL nº 3.954, de 2023, juntamente com a Emenda nº 1, na forma da subemenda abaixo oferecida; pela rejeição das Emendas nºs 2 e 3; e pela aprovação da Emenda nº 4 e das emendas abaixo:

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.”





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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:

“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

Incluam-se os seguintes §§ 8º e 9º no art. 90 e o seguinte parágrafo único no art. 105 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.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

§ 9º Se frustradas as providências dos §§ 2º e 4º, o saldo de que trata o § 8º poderá ser computado como efetiva disponibilidade para nova licitação, desde que identificada vantajosidade para a administração pública e mantido o objeto programado.’ (NR)

.....
‘Art. 105.

Parágrafo único. Não serão objeto de cancelamento automático os restos a pagar vinculados a contratos de duração plurianual, senão depois de encerrada a vigência destes; nem os vinculados a contratos rescindidos, nos casos dos §§ 8º e 9º do art. 90.’ (NR)

.....”

**SUBEMENDA Nº – CCJ
(à Emenda nº 1)**

Inclua-se o seguinte art. 184-A na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.954, de 2023:

“Art. 1º.....

.....

‘Art. 184-A. À celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas dos convênios e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), aplicar-se-á o seguinte regime simplificado:

I – o plano de trabalho aprovado conterá parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto;

II – a minuta dos instrumentos poderá ser simplificada;

III – a liberação dos recursos dar-se-á em parcela única;

IV – a verificação da execução do objeto ocorrerá mediante visita de constatação da compatibilidade com o plano de trabalho.

§ 1º O acompanhamento pela concedente ou mandatária será realizado por vistorias *in loco*, realizadas considerando o marco de execução de 100% (cem por cento) do cronograma físico, podendo ocorrer outras vistorias, quando necessárias.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

§ 2º Não haverá análise nem aceite de termo de referência, anteprojeto, projeto, orçamento, resultado do processo licitatório ou outro documento necessário para o início da execução do objeto, cabendo à concedente ou mandatária verificar o cumprimento do objeto pactuado ao final da execução do instrumento.

§ 3º Quando exigidos, os registros dos projetos de engenharia, dos documentos de titularidade de área, do licenciamento ambiental e do processo licitatório pelo conveniente no Transferegov constituirão condição para a liberação da parcela única dos recursos de que trata o inciso III do *caput*.

§ 4º A vedação da liberação da parcela única de recursos para o início de execução de novos instrumentos quando o conveniente tiver instrumentos apoiados com recursos do Governo Federal, sem execução financeira por prazo superior a 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, não se aplica aos convênios e instrumentos congêneres enquadrados no regime simplificado de transferências voluntárias de que trata este artigo.

§ 5º O regime simplificado de que trata este artigo aplica-se inclusive aos convênios anteriormente celebrados.””

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

