



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 227, DE 2016

Dispõe sobre as obrigações de impessoalidade nas relações comerciais ou negociais entre o Poder Público e os particulares, altera o art. 784 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, e dá outras providências.

AUTORIA: Senador Walter Pinheiro

DESPACHO: Às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Assuntos Econômicos, cabendo à última decisão terminativa

PUBLICAÇÃO: DSF de 03/06/2016



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI N° , DE 2016

Dispõe sobre as obrigações de impessoalidade nas relações comerciais ou negociais entre o Poder Público e os particulares, altera o art. 784 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista e demais entes que gerenciem ou apliquem recursos públicos observarão em suas relações comerciais ou negociais com os particulares os seguintes preceitos, sem prejuízo do disposto nas leis gerais relativas a regimes de compras e contratações públicas:

I – o poder público e seus agentes pautarão as suas relações com os particulares pela estrita observância dos princípios da impessoalidade e isonomia, vedado o favorecimento de qualquer ordem quanto à ordem de pagamento das dívidas ou o seu reconhecimento;

II – o poder público e seus agentes observarão o direito do contratado à imediata quitação dos valores devidos em decorrência do adimplemento contratual, relativo ao fornecimento de bens, produtos ou serviços, ou à execução de obras, cuja contratação tenha observado as disposições legais e cujos valores tenham sido previamente empenhados;

III – o poder público adotará meios eletrônicos de recebimento de documentos de cobrança e comprovação do adimplemento contratual, relativo ao fornecimento de bens, produtos, serviços, ou à execução de obras, com vistas ao seu processamento.

SF/16172.95838-26

IV - o poder público e seus agentes observarão, quanto à ordem dos pagamentos, a obrigação de transparência, divulgando em sítio na Internet as datas de apresentação dos documentos necessários à sua quitação e a data dos respectivos pagamentos.

Art. 2º Fica vedado, independentemente do regime de compras e contratações utilizado, e do objeto das compras e contratações, em qualquer hipótese, o aditamento de contratos em percentual superior a vinte e cinco por cento de seu valor inicial atualizado.

Parágrafo único. O aditamento de contratos até o limite percentual de que trata o “caput” dependerá da efetiva comprovação, pelo poder público, de que:

I – atende aos princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, e respeita os direitos patrimoniais do contratante privado;

II – não acarretará para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

III – não acarretará risco de inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

IV – decorre de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

V - não ocasiona a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

VI – é necessário à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VII – a adoção de outras alternativas de contratação importam sacrifício relevante ao interesse público primário a ser atendido pela obra ou serviço, inclusive quanto à sua urgência e emergência.

Art. 3º Concluída a prestação do serviço, o fornecimento de bem ou produto ou a realização de obra, com o respectivo aceite ou comprovação de sua efetiva entrega ao contratante, o contratado ou fornecedor fará jus ao imediato

SF/16172.95838-26

recebimento do valor devido, conforme estipulado na correspondente nota de empenho e no prazo estabelecido contratualmente.

Parágrafo único. Configura ato de improbidade, nos termos do art. 11, II da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o retardamento de pagamento, a preterição ou o favorecimento de fornecedor, sem que esteja presente motivo de força maior, devidamente comprovado.

Art. 4º O art. 784 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais:

XIII – a nota de empenho, quando comprovadamente houver sido prestado o serviço, aceito o fornecimento de mercadoria ou produto ou atestada a conclusão de obra pública.

.....”(NR)

Art. 5º Esta lei entra em vigor cento e oitenta dias contar da data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As relações entre o Poder Público, por meio de seus agentes, e os particulares, no que se refere a compras e contratações, deve observar, de forma plena e permanente, os princípios estabelecidos no “caput” do art. 37 da Constituição: impessoalidade, probidade, eficiência, moralidade, legalidade e publicidade.

Não obstante o art. 3º da Lei de Licitações homenageie expressamente esses princípios, ao referir-se à licitação (que se destina a “a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da

SF/16172.95838-26

probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”), o fato é que a complexidade das relações contratuais existentes entre o Estado e seus fornecedores dá margem a condutas impróprias, geradoras de corrupção e desvios de finalidade.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992) já classifica, genericamente, como ato de improbidade, sujeita a punição com o ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, a conduta que implique “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”, ou seja, favorecer ou prejudicar os agentes privados por meio de discriminações arbitrárias, omissão ou negligência no atendimento de seus direitos.

Por sua vez, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 2013), classifica como atos lesivos à administração pública, os que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, e em particular, prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada e, no tocante a licitações e contratos, obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública.

Tais leis são exemplos de como o Legislador buscou fechar as brechas para a corrupção e as condutas impróprias. Todavia, elas ainda são ineficientes e não impedem que por meio de brechas legais haja distorções, favorecimentos, abusos e corrupção envolvendo agentes públicos e empresas privadas, as quais, em muitos casos, são levadas a praticar tais atos de corrupção para que não sejam prejudicadas em suas relações com o Estado, ou até mesmo para que dele recebam, apenas, o que lhes é devido. A criação da “dificuldade” assim, tem como propósito “vender a facilidade”.

A cobrança de “pedágios”, “comissões”, “contribuições” e outras formas indevidas de recebimento de vantagens pelos agentes públicos é apenas uma das faces perversas da corrupção, mas está entre as que merecem imediata repressão.

A presente proposição visa “fechar” algumas dessas brechas, de forma a impedir que oportunidades de favorecimento ou prejuízo a fornecedores gerem oportunidades de corrupção.

Para isso, propomos a explicitação de alguns princípios a serem observados pelo Poder Público e suas entidades nas relações com os particulares, e em especial o direito ao imediato pagamento pelas obras realizadas, pelos serviços prestados e pelos produtos fornecidos ao Estado. Se houve a contratação, é porque havia o recurso para tanto, já destacado na Lei Orçamentária, ou no orçamento da entidade, e para tanto foi emitida uma Nota de Empenho que é a materialização da disponibilidade dos meios para o seu pagamento. Assim, concluída a prestação do serviço ou fornecimento do produto, ou realizada a obra, e atestada essa situação, o direito é líquido, certo e de satisfação imediata.

Como tal, deve ser atendido segundo a estrita ordem de apresentação da documentação comprobatória de que a obrigação de fornecer o bem ou serviço ou concluir a obra, conforme o previsto em contrato, e mediado, sempre que possível, por solução tecnológica que afaste a necessidade do “beija-mão” que é a porta para a corrupção. O princípio da impessoalidade é incompatível com favores ou benesses.

Propomos impedir, também, em caráter absoluto e geral, que aditivos contratuais sejam feitos em percentual acima de 25% do valor atualizado do contrato, e mesmo nesses casos, limitamos a sua possibilidade a um rol que, nos termos das decisões do TCU, deve orientar o interesse público quando se mostra necessário, em favor exclusivamente do interesse público, promover aditamentos.

E, por fim, conferimos legalmente, com base na já expressa e reiterada jurisprudência dos Tribunais, inclusive o Superior Tribunal de Justiça, o caráter de título executivo extrajudicial à Nota de Empenho, evitando-se, assim, querelas jurídicas quanto a sua validade para execução da dívida do Estado com seus fornecedores. Conforme decisões do STJ, a Nota de Empenho é documento público, e considerada como título extrajudicial, apta, portanto, ao processo de execução, ex-vi do atual art. 784 do novo Código de Processo Civil, antes previsto no art. 525, II. Comprovada a adimplência da parte contratada por via de processo licitatório, e a efetiva entrega do material licitado, é válida a execução do título apresentado (Súmula nº 279, STJ). Restando comprovada a entrega da mercadoria, prestação do serviço ou realização da obra, materializa-se a obrigação de pagamento pelo ente público, em atendimento aos princípios da Administração Pública e do Direito Financeiro. Para tanto, propomos que essa Jurisprudência seja incorporada à



SF/16172.95838-26

legislação, na forma de novo inciso ao referido art. 784 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

Com tais adequações, pretendemos contribuir para que o ordenamento jurídico pátrio melhor atenda à necessidade de não somente prevenir, mas impedir que as situações e práticas que geram a corrupção se perpetuem, aperfeiçoando as instituições e assegurando a efetividade dos princípios elencados no caput do art. 37 da Carta Magna.

Sala das Sessões,

SENADOR WALTER PINHEIRO

SENADORA LIDICE DA MATA


SF/16172.95838-26

LEGISLAÇÃO CITADA

Constituição de 1988 - 1988/88

artigo 37

Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992 - LEI DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - 8429/92

Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013 - 12846/13

Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - 13105/15

artigo 784