

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 606, DE 2012

(Apenso: Projeto de Decreto Legislativo nº 1.579, de 2014)

Susta a aplicação do Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998, que aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS, previsto na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Autor: Deputado JOÃO CALDAS

Relator: Deputado BENJAMIN MARANHÃO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 606, de 2012, visa sustar a aplicação do Decreto nº 2.745, de 1998, que aprovou o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, previsto no art. 67 da Lei nº 9.478, de 1997. A proposição prevê, ademais, a anulação de todos os atos administrativos expedidos com base no referido decreto.

Ao justificar a iniciativa, o autor faz menção à Decisão nº 663/2002, do Tribunal de Contas da União - TCU, que determinou “à Petrobras que se abstenha de aplicar às suas licitações e contratos o Decreto nº 2.745/98 e o artigo 67 da Lei nº 9.478/97, em razão de sua inconstitucionalidade, e observe os ditames da Lei nº 8.666/93 e o seu anterior regulamento próprio, até a edição da lei de que trata o § 1º do artigo 173 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 19/98”.

À proposição foi apensado o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.579, de 2014, do Deputado Augusto Coutinho, que pretende sustar a aplicação do Decreto nº 2.745, de 1998, às contratações de obras e às alienações de bens pela Petrobrás.

Segundo o autor da proposição apensada, o art. 67 da Lei nº 9.478, de 1997, autorizou o Executivo a regulamentar procedimento licitatório simplificado apenas para as aquisições de bens e serviços pela empresa. Ao incluir nesse regulamento as contratações de obras e alienações de bens o Executivo teria exorbitado de seu poder regulamentar.

Além desta Comissão, deverão manifestar-se sobre o mérito das proposições as Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, às quais cabe ainda o exame da adequação orçamentária e financeira e da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, respectivamente.

A matéria está sujeita à apreciação pelo Plenário.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme disposto no inciso V do art. 49 da Constituição Federal, compete exclusivamente ao Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem de seu poder regulamentar. A hipótese está claramente configurada na edição do Decreto nº 2.745/1998, conforme as razões que a seguir se expõem.

A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, dispôs sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e deu outras providências. Especificamente sobre as licitações realizadas pela Petrobrás, seu art. 67 estabeleceu que:

“Art. 67. Os contratos celebrados pela PETROBRÁS, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República.”

Cerca de um ano após a aprovação da lei sobreveio o Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998. A ementa do decreto assim explicita seu conteúdo: “Aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS previsto no art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997”.

Entre a aprovação da lei e a edição do decreto, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Dentre outras disposições, a Emenda modificou o art. 173 da Carta Magna, determinando que as licitações das empresas estatais que exploram atividade econômica devem obedecer a disposições do estatuto jurídico dessas entidades, a ser estabelecido por lei. Ao art. 173 foi dada a seguinte redação:

“Art. 173

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

.....

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

.....”

Ou seja, a regra constitucional em vigor antes mesmo da data de edição do decreto em questão exige que as licitações das empresas estatais que exploram atividade econômica sejam disciplinadas por lei em sentido formal, mais especificamente a lei que instituir o estatuto jurídico próprio dessas entidades.

Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, na ausência do referido estatuto a Petrobras deveria continuar aplicando as normas gerais de licitação contidas na Lei nº 8.666/1993. Outra não poderia ser a conclusão, uma vez que a empresa integra a administração pública federal indireta e, como tal, submete-se ao princípio constitucional da legalidade (art. 37, *caput*, da CF). Veja-se excerto do voto do Ministro relator do Processo nº 016.176/2000-5 no TCU sobre o assunto:

“7. A partir de 24.08.98, data da edição do Decreto nº 2.745, a Petrobras não mais seguiu os comandos

contidos na Lei nº 8.666/93, adotando exclusivamente os preceitos contidos no Regulamento.

8. Em tese, a posição adotada pela Petrobras seria legítima e não traria questionamentos, uma vez que a lei específica (Lei nº 9.478/97), posterior, teria substituído à lei geral (Lei nº 8.666/93), passando a regular os procedimentos licitatórios adotados pela Petrobras. Ocorre que a Lei nº 9.478/97 não legislou sobre licitações, *stricto sensu*, deixando tal tarefa a cargo do Decreto; é dizer, a Lei nº 9.478/97 não trouxe qualquer dispositivo que dissesse como seriam as licitações processadas pela Petrobrás. Nem ao menos os princípios básicos que deveriam reger os processos licitatórios da estatal constaram da lei. Assim, o Decreto nº 2.745/98 inovou no mundo jurídico, ao trazer comandos e princípios que deveriam constar de lei. Pode-se dizer, então, que o Decreto não regulamentou dispositivos: os criou.

(...)

22. Dessa lição, conclui-se que o Decreto nº 2.745/98 não poderia, como o fez, assumir o papel reservado à lei, disciplinando inteiramente questão que competia àquela espécie normativa.” (Acórdão nº 663, publicado no Diário Oficial da União de 08.07.2002)

Esse entendimento foi mantido em diversas outras decisões do TCU, a exemplo do Acórdão nº 2811/2012 – Plenário:

“9.3. reiterar o entendimento deste Tribunal no sentido de que até que seja regulamentado o art. 173, § 1º, da Constituição Federal de 1988, aplica-se à Petrobras a Lei nº 8.666/1993;

9.4. reiterar o entendimento deste Tribunal quanto à inconstitucionalidade do art. 67 da Lei nº 9.478/1997 e do Decreto nº 2.745/1998, consoante pacífica jurisprudência desta Corte.”

O posicionamento adotado pelo TCU é, no nosso entender, irretocável. Entretanto, os efeitos das decisões da Corte de Contas vêm sendo sustadas por medidas liminares deferidas em mandados de segurança ajuizadas junto ao Supremo Tribunal Federal pela Petrobras. Até a data de elaboração deste parecer, não houve julgamento definitivo da questão pela Corte Suprema. Esses fatos só reforçam a necessidade de o Congresso Nacional posicionar-se firmemente pela sustação do Decreto nº 2.745/1998. Por essas razões somos favoráveis à aprovação do projeto principal.

Opinamos, ademais, pela rejeição do projeto apensado, pois este parte da premissa de que é lícita a manutenção do decreto que estabeleceu o regulamento do procedimento licitatório simplificado da Petrobras, salvo quanto à sua aplicação às contratações de obras e às alienações de bens realizadas pela empresa.

Assim, o voto é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 606, de 2012, e pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.579, de 2014.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado BENJAMIN MARANHÃO
Relator