



## **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 11, DE 2015** **(Apensados os PDCs 20/15, 82/15, 145/15 e 330/16)**

Susta o Decreto nº 2.745, de 1998, que "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".

**Autor:** Deputado FÉLIX MENDONÇA  
JÚNIOR

**Relator:** Deputado AUGUSTO COUTINHO

### **I – RELATÓRIO**

A proposição que ora se submete à apreciação deste colegiado é o Projeto de Decreto Legislativo - PDC 11, de 2015. De autoria do ilustre Deputado Félix Mendonça Júnior, o referido projeto susta o Decreto 2.745, de 24 de agosto de 1998, que aprova o regulamento do procedimento licitatório simplificado da sociedade de economia mista Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, previsto no art. 67 da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo.

Por despacho da Presidência, a proposição em análise foi distribuída à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP, para pronunciamento sobre o mérito; à Comissão de Finanças e Tributação - CFT, para verificação da adequação financeira e orçamentária; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa. A matéria tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação do Plenário. Apensados à proposição em epígrafe estão o PDC 20/15, o PDC 82/15, o PDC 145/15 e o PDC 330/16.

O PDC 20/15, de autoria do ilustre Deputado Carlos Manato, susta os itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.3.2, 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5, 3.2, 3.3, 5.3, 5.4, 5.4.1, 5.5, 5.5.2 e 5.6 do regulamento do procedimento licitatório simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto 2.745/98. O PDC 82/15, de autoria do ilustre Deputado Lindomar Garçon, por sua vez, susta os efeitos do Decreto 2.745/98. Já o PDC 145/15, de autoria do ilustre Deputado André Figueiredo, susta apenas os efeitos dos itens 8.1 e 8.2 do mesmo regulamento. Por fim, o PDC 330/16, da lavra do nobre Deputado Arnaldo Jordy, susta os



seguintes itens do regulamento aprovado pelo Decreto 2.745/98: 1.1; 3.1.5; 3.2, a; 6.19; 7.1; 8.1 e 8.2.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Consoante as disposições regimentais, cabe a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP apreciar a proposição em questão quanto ao mérito.

Na justificativa do PDC 11/15, seu autor defende que o art. 67 da Lei 9.478/97, ao prever a possibilidade de se estabelecer procedimento licitatório simplificado para a Petrobras, não autorizava o Poder Executivo a fazê-lo por intermédio de ato infralegal, ainda que o texto da lei remetesse sua elaboração a decreto do Presidente da República, pois apenas a lei pode inovar na ordem jurídica, cabendo ao decreto executivo tão somente expedir normas para regulamentar a lei.

Argumentação semelhante se encontra na justificação do PDC 82/15, cujo autor afirma, inclusive citando julgado do Tribunal de Contas da União - TCU, que o Decreto 2.745/98 carece de amparo constitucional porque excede o poder regulamentar, invadindo competência própria do Parlamento.

Já o autor do PDC 20/15, por sua vez, aduz que os dispositivos do Decreto 2.745/98 que preveem hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, valores e procedimentos em relação às modalidades licitatórias, bem como algumas formalidades indispensáveis, devem ser sustados porque tais assuntos cabem à lei, não podendo ser veiculados por normas infralegais.

Em abordagem diversa dos outros três, o PDC 145/15 objetiva sustar os efeitos de apenas dois itens do Decreto 2.745/98, quais sejam aqueles referentes à alienação de bens pertencentes ao ativo permanente da Petrobras, inclusive com dispensa de licitação. O fundamento aduzido para tanto é a limitação imposta pelo art. 67 da Lei 9.478/97, que somente permite ao decreto estabelecer procedimento licitatório simplificado “para aquisição de bens e serviços”, sendo, portanto, vedado ao regulamento ampliar o alcance de tal procedimento às alienações.

O PDC 330/15, por seu turno, além de sustar os itens referentes ao capítulo das alienações, como o anteriormente descrito, também



susta todos os demais itens que mencionam a possibilidade de alienação de bens da Petrobras, sob justificativa semelhante à adotada no PDC 145/15.

A argumentação contundente de todos os PDCs em análise vai ao encontro da doutrina majoritária e do entendimento consolidado apresentado pelo TCU sobre o assunto, consoante o Acórdão 2811/12 – TCU – Plenário, cujos trechos mais significativos para a apreciação dos projetos em análise seguem abaixo.

*"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."*

De fato, o art. 67 da Lei 9.478/97, ao conferir ao Presidente da República faculdade para editar decreto regulamentando o procedimento licitatório simplificado da Petrobras, extrapola as balizas constitucionais que regem os diversos tipos de normas, permitindo que inovações primárias na ordem jurídica sejam feitas por ato infralegal.

*"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."*

Interpretação conjugada dos arts. 22, inciso XXVII; 37, inciso XXI; e 173, § 1º, inciso III, da Constituição Federal impõe a conclusão de que normas de licitações e contratações públicas devem ser veiculadas por lei em sentido estrito, sendo, portanto, ilegítimo decreto que trate dessa matéria inovando na ordem jurídica, como é caso do Decreto nº 2.745/98.

*"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

.....

*XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art.*



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

*37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;*

.....

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

.....

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

.....

*Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*

*§ 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;*



....."

Não se vislumbra impedimento material à edição de legislação dispondo sobre procedimento licitatório simplificado para as empresas estatais, desde que o façam, contudo, por intermédio de lei, cabendo ao decreto apenas regulamentá-la, de forma a facilitar sua execução, sem criar, alterar ou extinguir novos direitos e obrigações. Sob tal enfoque, resta claro que o Decreto 2.745/98 invadiu competência reservada à lei ordinária e, destarte, deve ser sustado pelo Congresso Nacional.

Além disso, imputa-se ao elevado grau de permissividade das normas contidas no Decreto 2.745/98 (cite-se como exemplo a possibilidade de realizar licitação na modalidade convite independentemente do valor do contrato) parcela considerável de contribuição no quadro de fatores que viabilizou os atuais escândalos de corrupção que assolam a Petrobras.

Some-se a isto, ainda, o fato de que foi editada, em 30 de junho de 2016, a Lei 13.303/16, que dispôs 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. Essa lei, em seu Título II, trata das disposições aplicáveis às referidas entidades que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

A Lei 13.303/16 determina que os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos ali definidos, bem como estabelece os casos de exigência de licitação e de sua dispensa ou inexigibilidade.

Desta forma, observa-se que a matéria tratada no Decreto 2.745/98 foi regulada pela nova lei, que não só dispôs sobre as licitações das empresas públicas e sociedades de economia mista, como revogou o art. 67 da Lei 9.478/97, o qual permitiu que o Presidente da República editasse o referido decreto.

Assim, embora o Poder Executivo não tenha tomado a iniciativa de revogá-lo, consideramos que o Decreto 2.745/98 encontra-se derogado



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

pela revogação do art. 67 da Lei 9.478/97, segundo o qual os contratos celebrados pela PETROBRÁS, para aquisição de bens e serviços, seriam precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República. Mais um motivo, portanto, para que o Congresso Nacional suste a norma.

Em face do exposto, votamos pela APROVAÇÃO, no mérito, do Projeto de Decreto Legislativo 11, de 2015, que susta o Decreto 2.745/98, na forma prevista no art. 49, V, da Constituição Federal, e pela REJEIÇÃO, no mérito, dos Projetos de Decreto Legislativo 20/15, 145/15 e 330/16, que sustentam o mesmo Decreto apenas em parte, bem como pela REJEIÇÃO, no mérito, do Projeto de Decreto Legislativo 82/15, que embora pretenda alcançar a norma atacada integralmente, propõe a sustação de seus efeitos, o que pode dar margem a interpretação diversa da sustação da norma em si.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2016.

Deputado **AUGUSTO COUTINHO**  
Relator