



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo de Trabalho das Empresas Estatais da PGE-PR

PARECER N° 12 /2017 – PGE

Protocolo nº 14.363.096-0.

Interessado: Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A.

Assunto: Aplicabilidade Imediata do Título II, Capítulos I e II (licitação e contratos), da Lei 13.303/2016.

EMENTA: EMPRESAS ESTATAIS. NORMAS RELATIVAS À LICITAÇÕES E CONTRATOS. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO IMEDIATA DOS CAPÍTULOS I E II DO TÍTULO II, DA LEI FEDERAL N° 13.303/2016 AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS INICIADOS E ÀS CONTRATAÇÕES DIRETAS CELEBRADAS APÓS A SUA VIGÊNCIA.

1. A CONSULTA

Trata-se de consulta proveniente do Conselho de Controle das Empresas Estaduais – CCEE a respeito da aplicabilidade imediata das normas contidas no Título II, Capítulos I e II, relativas à licitações e contratos, da Lei Federal nº 13.303/16, tendo em vista solicitação proveniente da empresa estatal paranaense Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A, a qual inaugurou este protocolo.

O questionamento justifica-se a partir da regra contida no § 3º do artigo 91, da Lei 13.303/16, a qual dispõe:

Art. 91. A empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei.

(...)

§ 3º Permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo de Trabalho das Empresas Estatais da PGE-PR

iniciados ou celebrados até o final do prazo previsto no *caput*.

Isto porque, de acordo com a literalidade do dispositivo transcrito, é possível argumentar que as normas relativas a licitações e contratos previstas na Lei 13.303/16 somente são aplicáveis depois do transcurso do prazo de 24 meses, contados da data de sua vigência.

Todavia, como se passa a analisar e fundamentar, este não é o entendimento que melhor se ajusta ao sistema de normas posto pela Lei 13.303/16.

2. O PARECER

Não se pretende negar que o § 3º do artigo 91, da Lei 13.303/16, caso interpretado de forma isolada e literal, conduz à conclusão de que os Capítulos I e II, do Título II, do diploma legal referido somente serão aplicáveis após 24 meses de sua vigência.

Todavia, nenhuma norma jurídica aplica-se de forma estanque, isolada das demais normas que compõe o sistema e subsistemas jurídicos nos quais estão inseridas, razão pela qual devem ser interpretadas em consonância com as demais normas do sistema e em harmonia com sua finalidade.

O § 3º do artigo 91 da Lei 13.303/16 não é exceção. Portanto, cumpre verificar se a interpretação mencionada acima se coaduna com o sistema jurídico posto pela Lei 13.303/2016 e com o sistema jurídico brasileiro, de maneira geral. Nessa seara, interessam particularmente os artigos 97 e 91, *caput*, desta lei.

De acordo com o que dispõe seu artigo 97, a Lei 13.303/16 entrou em vigor na data de sua publicação. Assim, suas disposições são aplicáveis e produzem os efeitos dela esperados a partir do dia 1º de julho de 2016, data em que ela foi publicada no Diário Oficial da União.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo de Trabalho das Empresas Estatais da PGE-PR

Todavia, muitas dessas disposições pressupõem a prática de atos materiais e a adoção de providências cuja implementação não é passível de realização instantânea, como, por exemplo, aquelas previstas nos incisos II, IV e VII do artigo 8º, da Lei 13.303/16: adequação do estatuto social à autorização legislativa de sua criação; elaboração e divulgação de política de informações; elaboração e divulgação de política de transações com partes relacionadas, entre outras.

Por isso e até para que as empresas estatais e seus gestores não fossem pegos de surpresa e incidissem, sem culpa ou dolo, no descumprimento de diversos dos preceitos impostos pela Lei 13.303/16 tão logo esta se tornasse vigente, foi previsto em seu artigo 91, *caput*, um prazo de 24 meses para que elas promovessem as adaptações necessárias à adequação a suas disposições.

Todavia, isso não significa que as disposições da Lei 13.303/16 entram em vigor apenas depois de 24 meses de sua vigência (o que configuraria verdadeira *vacatio legis*), pois tal contrariaria o disposto no já mencionado artigo 97 que não prevê prazo de *vactio legis*. Assim, conclui-se que toda a Lei 13.303/16 já se encontra em vigor, porém, no caso daquelas disposições legislativas que demandem adaptações, a integral observância destas somente será exigida após o prazo de 24 meses. Nesse sentido, inclusive, esta PGE/PR já se manifestou, por meio do Parecer nº 21/2016-PGE, quando se concluiu pela aplicabilidade imediata da Lei 13.303/2016, ressalvando-se, contudo, o prazo de 24 meses previsto no artigo 91, *caput*, da Lei 13.303/16, aplicável nos casos em que necessárias providências materiais de adaptação a novel legislação. Durante esse prazo de 24 meses, portanto, devem as empresas estatais e seus gestores adotarem as medidas cabíveis para realizar as adaptações necessárias. Após o escoamento desse prazo, porém, caso as adaptações necessárias ainda não tenham sido realizadas, as empresas estatais e seus gestores poderão ser responsabilizadas pelo descumprimento da lei.

Portanto, parece indiscutível que os Capítulos I e II, do Título II, da Lei 13.303/16 encontram-se em vigor e, a princípio, são perfeitamente aplicáveis. Porém, se



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo de Trabalho das Empresas Estatais da PGE-PR

alguma de suas disposições exigir adaptações que demandem tempo, a aplicabilidade de tais disposições estará sujeita ao prazo de 24 meses previstos no *caput* do artigo 91.

Sublinhe-se que não cabe apontar neste parecer quais disposições dos Capítulos I e II, do Título II, da Lei 13.303/16 submetem-se ao prazo previsto no *caput* do artigo 91 não só porque esta não foi a indagação inicial, mas também porque a resposta a esta questão dependerá de circunstâncias fáticas peculiares a cada empresa estatal, podendo variar de uma para outra, cabendo a empresa estatal aplicadora da lei no caso concreto analisar sua situação específica e identificar quais disposições não pode aplicar de imediato, devendo na fase interna de seus procedimentos licitatórios indicar quais dispositivos legais deixará de aplicar e fundamentar as razões pelas quais essa aplicação ainda não é possível. Tudo isso, é claro, dentro do prazo de 24 meses previsto no *caput* do artigo 91, da Lei 13.303/16, findo o qual todas as suas disposições serão necessariamente aplicáveis e exigíveis.

Por outro lado, o prazo previsto no §3º do artigo 91 é de natureza diversa daquele previsto no *caput*, embora aquele faça remissão a este. O prazo previsto no § 3º visa regular outra situação que poderia causar insegurança jurídica, especificamente no campo de licitações e contratos.

Na data da publicação da Lei 13.303/2016, existiam (como ainda existem) vários procedimentos licitatórios já iniciados e contratos celebrados antes de sua vigência e que, por óbvio, eram regidos pela legislação em vigor até aquele momento.

Modificar a legislação de regência desses procedimentos licitatórios e contratos, além de causar insegurança jurídica, poderia ocasionar desrespeito a situações jurídicas consolidadas e violação a direitos adquiridos, dando azo a questionamentos judiciais baseados no artigo 6º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro e no artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

Contudo, o §3º do artigo 91, da Lei 13.303/16 impede questionamentos desse gênero, pois garante que os procedimentos licitatórios iniciados e contratos celebrados

[assinatura]



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo de Trabalho das Empresas Estatais da PGE-PR

antes da vigência da Lei 13.303/16, continuem regidos pelas respectivas legislações anteriores.

Porém, a fórmula linguística empregada na redação do §3º do artigo 91, da Lei 13.303/16, como já se reconheceu, parece abranger não apenas os procedimentos licitatórios iniciados e contratos celebrados antes da vigência da Lei 13.303/16, mas também os procedimentos licitatórios iniciados e contratos celebrados durante 24 meses após a data de vigência da Lei 13.303/16. Ocorre que essa interpretação, literal e assistemática, implicaria a não vigência (*vacatio legis*, portanto) dos Capítulos I e II, do Título II, da Lei 13.303/16 durante o prazo de 24 meses contados de sua publicação, tornando letra morta o artigo 97, da Lei 13.303/16, ao menos parcialmente.

Portanto, a manutenção dessa interpretação literal e assistemática, conduziria a verdadeira antinomia jurídica, pois se estaria diante de duas normas jurídicas aparentemente contraditórias e igualmente aplicáveis segundo os critérios pertinentes de hermenêutica jurídica. Todavia, não existe verdadeira antinomia jurídica, cabendo ao hermeneuta interpretá-las de modo a dirimir o conflito aparente de normas preservando tanto quanto possível a aplicabilidade de ambas. No caso em exame, por meio de interpretação sistemática das normas envolvidas, é possível preservar seu sentido e garantir a aplicabilidade harmônica das normas envolvidas.

Como ponto de partida, não é possível questionar a não aplicabilidade das normas contidas nos Capítulos I e II, do Título II, da Lei 13.303/16 aos procedimentos licitatórios e contratos celebrados antes de sua vigência, não só em virtude do disposto no §3º do artigo 91, mas também em razão das garantias previstas no artigo 6º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro e no artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

Por outro lado, com uma ressalva, não é possível deixar de aplicar as normas contidas nos Capítulos I e II, do Título II, da Lei 13.303/16 aos procedimentos licitatórios iniciados e contratos celebrados após a vigência da Lei 13.303/16, diante da norma de vigência, não excepcionada, prevista em seu artigo 97.

?



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo de Trabalho das Empresas Estatais da PGE-PR

A ressalva diz respeito aos contratos iniciados ou celebrados após a vigência da Lei 13.303/16, mas que sejam resultados de procedimentos licitatórios iniciados antes de sua vigência. O motivo da ressalva é claro: se aos procedimentos licitatórios iniciados antes da vigência da Lei 13.303/16 deve ser mantida a aplicação da legislação anterior, deixar de aplicar a legislação anterior aos contratos resultantes destes procedimentos acarretaria violação ao princípio da vinculação ao edital, o qual estava ou deveria estar lastreado na legislação anterior, acarretando também, por consequência, violações a atos jurídicos perfeitos e a direitos adquiridos. Porém, tais contratos devem ser celebrados dentro do prazo de 24 meses previsto no *caput* do artigo 91, da Lei 13.303/16. Caso não sejam, haverá necessidade de realizar novo procedimento licitatório.

Essa interpretação sistemática das normas envolvidas não garante apenas a aplicabilidade concomitante dos artigos 91, §3º e 97, da Lei 13303/16, como preserva e possibilita o alcance das finalidades da Lei 13303/16 como um todo e de seu artigo 91, §3º, garantido o respeito a atos jurídicos perfeitos e direitos adquiridos porventura oriundos da aplicação da legislação anterior no campo de licitações e contratos envolvendo empresas estatais (segurança jurídica), bem como possibilitando a aplicação imediata de normas que se presume introduzam melhorias na seara das licitações e contratos realizados pelas empresas estatais, em situações nas quais a aplicação imediata da legislação atualmente em vigor não ocasionarão ofensas a atos jurídicos perfeitos e a direitos adquiridos.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, em resposta ao questionamento inicial, relativo a aplicabilidade imediata dos Capítulos I e I, do Título II, da Lei 13.303/16, conclui-se que:

i) os Capítulos I e II, do Título II, da Lei 13.303/16 **não** devem ser aplicados aos procedimentos licitatórios iniciados e contratos celebrados antes de sua vigência;



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo de Trabalho das Empresas Estatais da PGE-PR

ii) os Capítulos I e II, do Título II, da Lei 13.303/16 não devem ser aplicados aos contratos celebrados após sua vigência se estes forem frutos de procedimentos licitatórios iniciados antes de sua vigência;

iii) os Capítulos I e II, do Título II, da Lei 13.303/16, com exceção da situação descrita no próximo item, devem ser aplicados aos procedimentos licitatórios iniciados e contratos celebrados após sua vigência, salvo se, no caso destes últimos, eles sejam fruto de procedimentos licitatórios iniciados antes de sua vigência, desde que sejam celebrados dentro do prazo de 24 meses previsto no *caput* do artigo 91;

iv) porém, na hipótese de disposições constantes dos Capítulos I e II, do Título II, da Lei 13.303/16 exigirem adaptações de ordem material que demandem tempo, a aplicabilidade de tais disposições poderá ser postergada, mediante justificativa, pelo prazo previsto no *caput* do artigo 91, da Lei 13.303/16;

v) no caso de procedimentos licitatórios iniciados antes da vigência da Lei 13.303/16, caso a celebração do contrato não ocorra antes do prazo de 24 meses previsto no *caput* do artigo 91, será necessário o cancelamento do procedimento licitatório e a realização de um novo procedimento no qual seja integralmente utilizada a sistemática introduzida pela Lei 13.303/16.

Necessário esclarecer que, embora o questionamento inicial tenha feito menção expressa ao artigo 29, da Lei 13.303/16, este parecer não se referiu a ele até o presente momento por se tratar de dispositivo inserto no Título II, da Lei 13.303/16, sujeito, portanto, as conclusões elencadas acima.

Mais, nos casos em que os Capítulos I e II, do Título II, da Lei 13.303/16 devem ser aplicados, por óbvio, eles devem ser aplicados integralmente, com a eventual



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo de Trabalho das Empresas Estatais da PGE-PR

ressalva de alguma norma que porventura venha a inserir-se na situação prevista no *caput* do artigo 91, da Lei 13.303/16, conforme já explicitado.

Flávio Rosendo dos Santos
Procurador do Estado
Grupo de Trabalho de Empresas Estatais
da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná

Anamaria Batista
Procuradora do Estado
Grupo de Trabalho de Empresas Estatais
da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná

Vinicius Klein
Procurador do Estado
Grupo de Trabalho de Empresas Estatais
da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná

Roberto B. Del Claro
Procurador do Estado
Grupo de Trabalho de Empresas Estatais
da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 14.363.096-0
Despacho nº 109/2017 - PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 12/2017-PGE, da lavra dos Procuradores do Estado, Flávio Rosendo dos Santos, Anamaria Batista, Vinicius Klein e Roberto Benghi Del Claro, em 08 (oito) laudas, por mim chanceladas;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI - CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva - PRC e Núcleo Jurídico da Administração junto à Casa Civil - NJA/CC, para ciência;
- III. Restitua-se ao Conselho de Controle das Empresas Estaduais - CCEE/SEFA.

Curitiba, 17 de março de 2017.



Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado