



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - GPT7

Protocolo nº 14.542.713-4

Interessado: Secretário de Estado da Fazenda (SEFA)

Assunto: Proposta de alteração da Lei Estadual nº 15.608/2007

Parecer nº 02/2017 - GPT7

PARECER Nº 27/2017 -PGE

EMENTA: ANÁLISE PROJETO DE LEI. ADAPTAÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 15.608/2007 AO NOVO REGIME LICITATÓRIO PREVISTO NA LEI NACIONAL Nº 13.303/2016. PROJETO EM CONSONÂNCIA COM O NOVO TEXTO LEGAL. ART. 5º DO PROJETO QUE TRATA DE TEMA DIVERSO. IMPOSSIBILIDADE. ENUNCIADO 1 DA PGE.

I – Relatório

O Secretário da Fazenda solicita análise jurídica do projeto de lei que visa alterar a Lei Estadual nº 15.608/2007 (Lei de Licitações Estadual), impondo a aplicação do novo regime licitatório instituído pela Lei nº 13.303/2016 às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias no âmbito do Estado do Paraná.

A autoridade provocante aduz que a modificação legislativa faz-se necessária em razão da Lei Estadual nº 15.608/2007, norma que regula licitações, contratos e convênios no Estado do Paraná, estabelecer expressamente a sujeição das empresas e sociedades de economia mistas estaduais à sua disciplina. Assim, visa “aclarar” a possibilidade dessas entidades se utilizarem do novo regime licitatório.

Compõem os presentes autos: i) ofício nº 141/2017, da lavra do Secretário de Estado da Fazenda; ii) Projeto de Lei sem número, cuja súmula encontra-se assim redigida: “Altera a Lei Estadual nº 15.608, de 16 de agosto de 2017”;iii) e os despachos nº121/2017 – NJA/PGE/SEFA, nº 94/2017 -CGAB/PGE, e 92/2017 – CCON/PGE.

Eis o breve relatório. Passamos, então, ao exame do caso.

II – Fundamentação

II.1. Competência para legislar sobre licitações e contratos das empresas públicas e sociedades de economia mista



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - GPT7

Antes da análise propriamente dita do projeto de lei, cumpre evidenciar que constitui competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, inclusive quando voltadas às empresas públicas e sociedades de economia mista.

Eis o teor do art. 22, XXVII, da CF/88:

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

Nesse sentido, foi elaborada a Lei nº 13.303/2016, chamada de estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, para melhor disciplinar essas pessoas jurídicas, em especial a sua relação com a Administração e com os demais particulares, tratando de temas como regime societário, licitação, contratos, formas de fiscalização do Estado e da sociedade, dentre outros.

Essa norma, por possuir nítido caráter nacional, passou a vincular não apenas a União, mas todos os demais Entes.

Para não restar dúvidas a esse respeito, o art. 1º da própria Lei nº 13.303/2016 estabelece que as disposições do estatuto criado abrangem “toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore 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”.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - GPT7

Parece, no entanto, desnecessária a criação de uma lei local para determinar a aplicação da novel Lei nº 13.303/2015. De forma esdrúxula, seria o mesmo que exigir uma norma regional para impor a aplicação da lei geral de licitações (lei 8.666/93) em todo o território nacional.

Conforme já tratado, a norma possui caráter nacional, portanto, como não foi apresentada condição para sua vigência, é imperativa sua aplicação em todo o território nacional, ou seja, o cumprimento pelos demais Entes federativos. Excluem-se dessa regra, todavia, os dispositivos mais específicos, que por não possuírem natureza geral, exigem regulamentação para viabilizar sua incidência.

II.2 Do regramento pretérito das licitações e contratos realizados no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia exploradoras de atividade econômica

Até o surgimento da Lei nº 13.303/2016 existiu um grande debate acerca da obediência das sociedades de economia mista e empresas públicas exploradoras de atividade econômica à lei nº 8.666/1993, ou seja, ao dever de licitar.

O §1º do art. 1º da Lei nº 8.666/93 fala expressamente que o seu regime aplica-se igualmente às empresas públicas e sociedades de economia mista, o que faz presumir a submissão.

Observou-se, conquanto, que a obediência aos termos da Lei nº 8.666/1993 mostrava-se em muitos casos incompatível com as atividades tipicamente comerciais em ambiente de competição, contrariando inclusive o texto do art. 173, §1º, II, que vincula as empresas estatais/sociedades de economia mista ao regime jurídico das empresas privadas.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União – TCU passou a adotar o entendimento de que “embora exigível o procedimento licitatório para tais pessoas jurídicas da Administração Indireta, é inafastável que nas suas atividades tipicamente comerciais, em que se exige agilidade incompatível com o procedimento licitatório seria inadmissível ou irrazoável a obrigação de licitar.” (TORRES, Ronny Charles



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - GPT7

Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas – 7. ed. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2015, p. 45).

Tal entendimento foi construído no sentido de limitar a não submissão ao regime licitatório apenas às atividades fins, evoluindo para impor como regra a sujeição, independente da atividade (fim ou meio), afastando apenas em situações que fossem demonstrados obstáculos negociais, com prejuízo à estatal. (TCU. Acórdão 2384/2015. Segunda Câmara, relator Ministro Benjamin Zy,ler, 12/05/2015. Informativo 242).

A esse respeito, o STF, em sede de liminar, nos autos do Mandado de Segurança nº 25.888/DF, chegou a se posicionar com relação à Petrobras, decidindo que esta não se submete à Lei nº 8.666/1993, mas ao regime específico do Decreto nº 2.745/98 (criado especificamente para a Petrobras), já que exerceria atividade econômica em regime de livre competição, assim como as demais empresas privadas, devendo prevalecer a igualdade de condições entre concorrentes de mercado.

II.3 Do regramento das licitações e contratos das empresas públicas e sociedades de economia no Estado do Paraná

No Estado do Paraná, a Lei Estadual nº 15.608/2007 diferencia as sociedades de economia mista e empresas públicas em dois grupos: as prestadoras de serviços públicos e as que exploram atividade econômica.

Para o primeiro grupo, o art. 1º, §1º, IV, prevê a aplicação integral da norma, o que em outras palavras significa a submissão ao regime geral de licitação. Já para aquelas que possuem atividade comercial, a lei faculta, nos termos do §2º do mencionado artigo, a elaboração de regulamento próprio, obedecidos os critérios previstos na lei.

Registre-se que o mencionado parágrafo §2º estabelece que a criação de regulamento próprio pode ocorrer somente enquanto não aprovado o estatuto previsto no art. 173, §1º da CF/88.

P.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - GPT7

Por oportuno, transcreve-se o mencionado trecho da lei:

§ 1º. Subordinam-se às normas desta lei:

(...)

IV – as sociedades de economia mista, empresas públicas e demais entidades de direito privado, controladas direta ou indiretamente pelo Estado do Paraná, prestadoras de serviço público.

§ 2º. As empresas públicas e as sociedades de economia mista que explorem atividade econômica, enquanto não for aprovado o estatuto jurídico a que se refere o art. 173, § 1º, da Constituição Federal, podem editar regulamento próprio, o qual deve observar:

I – âmbito de aplicação restrito às atividades fins;

II – submissão a esta Lei da atividade administrativa e de apoio;

III – adoção dos princípios desta lei;

IV – aprovação pela autoridade máxima;

V – publicação na imprensa oficial; e

VI – atendimento às especificidades institucionais.

II.4 Da análise do projeto de lei

Examinadas as questões acima, voltamo-nos à apreciação do projeto de lei:

O projeto, ao propor a revogação do inciso IV do §1º do art. 1º, conforma a lei estadual à legislação nacional, na medida em que o regime instituído pela Lei nº 13.303/2016 englobou todas as empresas públicas e sociedades de economia mista, independente da sua área de atuação, inclusive as prestadoras de serviços públicos. Assim, a manutenção do referido inciso IV destoaria do novo regramento, sendo adequada a sua revogação.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - GPT7

De igual forma, mostra-se acertada a redação proposta do §2º do art.1º, pois remete indistintamente as empresas estatais e sociedades de economia mista à novel Lei nº 13.303/2016.

Quanto ao art. 3º do Projeto de Lei, abre-se um parênteses para tratar do art. 91 da Lei nº 13.303/2016, que se encontra assim redigido:

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.

Tal dispositivo reservou às pessoas jurídicas constituídas antes da vigência da Lei federal o prazo de 24 (vinte e quatro) meses para se adaptarem à nova legislação.

Já o artigo 3º do projeto de lei estabelece que o Conselho de Controle das Empresas Estatais – CCEE terá o mesmo prazo para editar modelo de regulamento de licitação com as cláusulas mínimas a serem observadas pelas empresas estatais do Estado do Paraná.

A priori, não se apresenta qualquer objeção ao texto. O art. 40¹ da exaustivamente citada lei federal de fato prevê que essas pessoas jurídicas deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, seguindo os ditames do novel Estatuto.

¹Art. 40. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a:

- I - glossário de expressões técnicas;
- II - cadastro de fornecedores;
- III - minutas-padrão de editais e contratos;
- IV - procedimentos de licitação e contratação direta;
- V - tramitação de recursos;
- VI - formalização de contratos;
- VII - gestão e fiscalização de contratos;
- VIII - aplicação de penalidades;
- IX - recebimento do objeto do contrato.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - GPT7

Faz-se apenas uma observação para deixar claro que o prazo previsto no artigo 91 da lei nº 13.303/2016 começou a correr desde a entrada em vigor da norma federal, ou seja, junho de 2016. O Conselho de empresas estatais não terá, portanto, o prazo cheio de 24 (vinte e quatro) meses a contar da vigência da lei estadual a ser aprovada para editar o modelo de regulamento, mas sim o intervalo restante de meses.

Com relação ao art. 4º, é necessário fazer uma pequena observação: conforme explicitado mais acima, a Lei Estadual nº 15.608/2007 fez uma diferenciação entre as empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos e aquelas que exploram atividade econômica (§1º, IV, e §2 do art. 1º), para estas últimas facultou a elaboração de regulamento próprio. Assim, considerando a possibilidade de existir alguma pessoa jurídica com regulamento próprio vigente, não seria a Lei Estadual nº 15.608/2007 incumbida de reger as suas licitações e contratos durante esse período de transição, mas o seu próprio regulamento (legislação anterior no caso).

Quanto ao mais, não há qualquer objeção, pois o termo previsto encontra respaldo no §3º do art. 91 da Lei nº 13.303/2016, o qual estabelece que os procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até o período de 24 (vinte e quatro) meses previsto no caput do art. 91 devem permanecer regidos pela legislação anterior.

Por fim, o artigo 5º do projeto de lei visa revogar norma que estabelece a impossibilidade de remuneração dos membros do conselho de administração e fiscal do Instituto de Tecnologia do Paraná.

Referido artigo, além de fugir do objeto principal do projeto, ou seja, não tratar do regime licitatório das empresas públicas e sociedades de economia mistas, visa alterar outra norma que não a lei estadual nº 15.608/2008. Não possui, portanto, vínculo com o restante do projeto, o que vai de encontro às regras de elaboração, redação e alteração das leis.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - GPT7

A esse respeito, o art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998 prevê:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

Ademais, a Procuradoria-Geral do Estado do Paraná possui enunciado (Enunciado nº 1 – aprovado pela Resolução nº 77/2016-PGE)² no sentido de que a proposta de anteprojeto de lei que contiver matéria estranha ao seu objeto principal ou a este não vinculada viola a legislação.

Assim sendo, faz-se ressalva no sentido de excluir do projeto de lei o mencionado art. 5º.

III. Conclusões

Mostra-se, portanto, desnecessário estabelecer uma norma estadual para determinar a aplicação da Lei nº 13/303/2016 no Estado do Paraná, pois estamos diante de lei de caráter nacional, de aplicação imediata.

De qualquer forma, a adaptação da Lei Estadual nº 15.608/2007 surge como medida acertada, pois retira qualquer dúvida a respeito do tema.

De forma geral, não há objeção ao projeto de lei, pois o seu texto encontra-se de acordo com o Estatuto Jurídico das Empresas Públicas e Sociedades de Economia

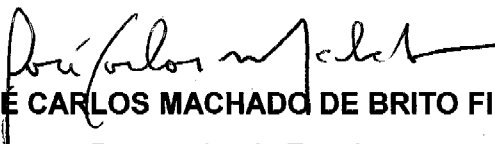
²Enunciado nº 1: “A proposta de anteprojeto de lei estadual que contiver matérias estranhas ao seu objeto principal ou a este não vinculadas por qualquer nexo de afinidade, pertinência ou conexão, viola o disposto no art. 7º, incisos 1 a IV, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 8º, caput, e parágrafos 1º a 3º, da Lei Complementar Estadual nº 176, de 11 de julho de 2014”.




ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - GPT7

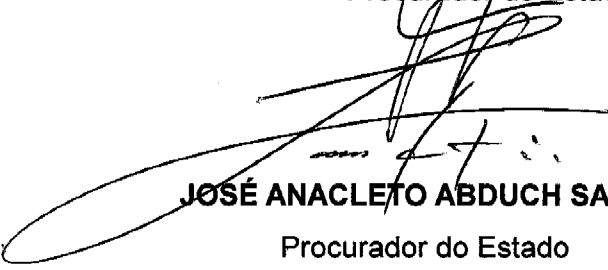
Mista instituído com a Lei nº 13.303/2016. **Faz-se apenas uma ressalta para exclusão do art. 5º do projeto de lei, pois não possui pertinência com o restante do texto.**


Curitiba, 20 de junho de 2017



JOSE CARLOS MACHADO DE BRITO FILHO
Procurador do Estado


ADNILTON JOSÉ CAETANO
Procurador do Estado


ANITA CARUSO PUCHTA
Procuradora do Estado


JOSÉ ANACLETO ABDUCH SANTOS
Procurador do Estado


PAULO GABRIEL VILAS BOAS DE CARVALHO
Procurador do Estado


JOEL SAMWAYS NETO
Procurador do Estado

Encaminho as
Processos Guilherme Soares
Coordenador do Conselho


Procurador do Estado
CAB/PR 10.532

14.07.2018

Coordenador do Grupo
GPT 7.



Protocolo: 14.542.713-4

Interessado: SEFA/GAB.

Assunto: Minuta de Projeto de Lei. Altera Lei n. 15.608/2007.

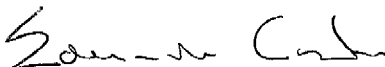
Despacho nº 281/2017 – CCON/PGE

I – Em atenção ao disposto no art. 5º, inc. XV, da Lei Complementar nº 20/1985, alterada pela Lei Complementar nº 40/1987, submeta-se à apreciação do Sr. Procurador-Geral do Estado, na forma do art. 20, inc. IX, do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, constante do anexo do Decreto nº 2.137/2015.

II - Ressalta-se, por oportuno, que, uma vez aprovado, o Parecer deverá ser encaminhado, preferencialmente por meio virtual, à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI – CGTI, para catalogação e divulgação.

III – Por fim, encaminhe-se à Secretaria de Estado da Fazenda.

Curitiba, 17 de julho de 2017


Eduardo M. L. Rodrigues de Castro
Procurador-Chefe
Coordenadoria do Consultivo – CCON



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

Protocolo nº 14.542.713-4
Despacho nº 392/2017 - PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 27/2017-PGE, da lavra dos Procuradores do Estado, José Carlos Machado de Brito Filho, Adnilton José Caetano, Anita Caruso Puchta, José Anacleto Abduch Santos, Paulo Gabriel Vilas Boas de Carvalho e Joel Samways Neto, integrantes do Grupo Permanente de Trabalho - GPT7 - Licitações e Contratos Administrativos, em 09 (nove) 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;
- III. Restitua-se à Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA.

Curitiba, 18 de julho de 2017.


Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado