



Procuradoria Legislativa

Ao (À)

JOÃO PAULO VIEIRA DESCHK

Parecer Jurídico

Relatório:

Trata-se de impugnação ao Edital de Concorrência Pública n. 01/2020 que trata da concessão para construção do Terminal Santa Paula, manutenção, reforma e administração dos demais Terminais de Transporte Coletivo do Município e concessão de uso, reforma e exploração econômica do Centro de Comércio Popular.

A impugnação está fundamentada nos seguintes argumentos:

a) ofensa ao princípio da supremacia do interesse público na busca da proposta mais vantajosa;

b) defeito na fase interna da licitação, decorrente do fato de que o Edital de Concorrência pública n. 01/2020 foi publicado no dia 27/03/2020, mas ainda existe veto à lei de concessão a ser apreciado na sessão da Câmara Municipal do dia 06/04/2020;

c) no caso de concessão como a que é objeto do edital ora impugnado, existe uma exigência legal claríssima no sentido da indispensabilidade de que esse tipo de certame seja previamente autorizado por meio de lei específica, que deve ter sua votação concluída previamente ao encerramento da fase interna e, portanto, antes da publicação do edital de licitação.

No mérito, requereu a suspensão do certame sob a alegação de que: “deve ser julgada procedente a presente impugnação eis que a suspensão do processo licitatório e medida que deve ser adotada, uma vez que se trata de prestação de serviço público essencial para a grande parte da população da cidade. E proceder a continuidade desse certame sem o cumprimento de uma exigência obrigatória da fase interna, que inclusive deve condicionar toda a estrutura do edital – que já está ilegalmente publicado – ainda pode conduzir a tipificação de um grave ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa”.

Considerações

De modo geral as impugnações aos editais de licitação visam garantir a higidez jurídica dos certames, procurando apontar falhas objetivas, que por ventura estejam presentes nos mesmos, e indicar a possível solução.

É exatamente isso que acontece no presente petição, onde o requerente se mostra preocupado com a validade jurídica da licitação e aponta os fatores que entende como inviabilizadores da concorrência 01/2020 e pede sua suspensão.

No caso, o fator inviabilizador seria a pendência de veto no projeto de lei n. 376/2019 que tem por objeto a lei de concessão das obras e serviços licitados e o remédio indicado para a ‘doença’ do edital é a ‘quarentena’, ou melhor, suspensão até a deliberação do veto.

Está em jogo a regular continuidade da própria licitação e, portanto, sua manutenção, com segurança jurídica, para os concorrentes. Faz-se necessária detida análise dos argumentos a fim de escoimá-los.

Pois bem, é cediço que nenhuma licitação pode ser iniciada (como sói acontecer com qualquer ato administrativo) sem amparo legal, quanto mais quando se trata de licitação para concessão de serviços e obras públicas.

O argumento central da tese impugnatória é a ausência de lei, decorrente da pendência de veto no Poder Legislativo.

Assim, devemos diferenciar sanção e veto do projeto de lei e seus efeitos.

A Constituição Federal regula os lineamentos fundamentais do processo legislativo no Brasil nos arts. 59 a 69, destes, merece destaque o art. 66:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Logo no caput do art. 66 vê-se que a sanção é a “aquiescência” do Chefe do Poder Executivo com o teor do projeto de lei. O efeito da sanção é a conversão do projeto de lei em lei, conforme o magistério do Ministro Celso de Mello na RCL 14.156/AM:

Com efeito, tenho que a sanção – enquanto momento essencial na fase constitutiva do processo de formação da lei – constitui ato de direito público, irredutível à condição de mero ato administrativo, que se subsume, inteiramente, à estrutura do processo legislativo, ainda mais se se considerar que a lei resulta da coalescência de vontades homogêneas manifestadas, de maneira

autônoma, pelo Poder Legislativo (ao aprovar o projeto de lei) e pelo Chefe do Poder Executivo (ao sancionar a proposição legislativa), integrando, sob tal perspectiva, tais expressões volitivas, uma estrutura procedimental complexa .

Daí a qualificação que se tem dado à sanção como ato de perfil político-jurídico, de extração essencialmente constitucional, que se situa na gênese da própria lei, não podendo, por isso mesmo, ser degradada à condição secundária de mero ato administrativo, como sustenta a parte ora reclamante.

Vale assinalar que essa compreensão do instituto da sanção tem sido perfilhada por respeitável magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Do Processo Legislativo”, p. 236, 7ª ed., 2012, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Processo Constitucional de Formação das Leis”, p. 208/215, 2ª ed., 2007, Malheiros; HILDA DE SOUZA, “Processo Legislativo”, p. 102/106, 1998, Sulina; JOÃO JAMPAULO JÚNIOR, “O Processo Legislativo – Sanção e Vício de Iniciativa”, p. 102/107, 2008, Malheiros; CAIO TÁCITO, “Iniciativa de Lei. Poder Executivo. Sanção”, “in” “Temas de Direito Público”, vol. 2º, p. 1.062, 1997, Renovar).

A sanção, pois, é ato complexo formado pela vontade do Legislativo e do Executivo que dá origem à Lei em sentido formal.

Quando o projeto de lei recebe veto parcial – como foi o caso da lei n. 13.641/2019 – cujo § 1º e incisos I e II, do art. 1º foi objeto do veto apostado pelo ofício n. 2.666/2019, e o restante do texto é sancionado, temos a existência de uma lei válida com partes vetadas.

Já o veto, tem o efeito de devolver ao Legislativo a parte vetada para nova deliberação, se mantido o veto, é como se o texto nunca tivesse existido, se derrubado o veto, o texto integrará o mundo jurídico na forma de lei, seja por promulgação do Executivo ou do Legislativo.

No presente caso o projeto de lei 376/2019 foi convertido na Lei n. 13.641, sancionada no dia 26 de dezembro de 2019 e publicada no dia 28 de dezembro de 2019, contendo apenas um dispositivo vetado, que é o seguinte:

Art. 1º. ...

...

§ 1º. A outorga da concessão será efetuada:

I. De forma individual ou em bloco, em relação aos Terminais de Transporte Coletivo Urbano de Ponta Grossa;

II. De forma específica e individualizada, em relação à concessão do Centro de Comércio Popular de Ponta Grossa e estacionamento de veículos adjacente.

Quando inserimos o texto vetado no contexto do art. 1º da Lei 13.641/2019 fica fácil observar que ele é acessório e não tem conexão direta com o restante do texto legal, de modo que sua exclusão em nada prejudica a execução da lei. Vejamos:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a outorgar, mediante concessão, precedida de procedimento licitatório, a reforma e remodelação, ampliação, administração e exploração:

I - dos Terminais de Transporte Coletivo Urbano do Município de Ponta Grossa, quais sejam:

a) Terminal Central: Av. Dr. Vicente Machado, 12;

b) Terminal Uvaranas: Av. Carlos Cavalcanti, 567;

c) *Terminal Oficinas: Rua Dom Pedro I, 898;*

d) *Terminal Nova Rússia: Rua Pref. Campos Melo, 163;*

e) *Terminal Santa Paula: Avenida Visconde de Taunay, esquina com a Rua Nicolau Kluppel Neto;*

II - do Centro de Comércio Popular de Ponta Grossa e estacionamento de veículos adjacente.

§ 1º Vetado.

§ 2º A concessionária do Centro de Comércio Popular de Ponta Grossa dará preferência, aos, atuais permissionários na locação dos espaços, garantido, preço de mercado da locação definido pela Comissão Permanente de Avaliação de Imóveis Públicos Municipais, do Departamento de Urbanismo, da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Planejamento, corrigido pelo índice da variação do Valor de Referência (VR) do Município.

§ 3º O edital de concessão do Centro de Comércio Popular de Ponta Grossa deverá ser aprovado pela comissão da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa em conjunto com a AMEPIN (Associação do Micro Empresário de Produtos Importados e Nacionais).

§ 4º A licitação prévia à concessão dos serviços será realizada na modalidade de concorrência, observados os princípios e normas gerais constantes das Leis Federais nº s. 8.666, de 21/06/1993 e 8.987, de 13/02/1995.

§ 5º O objeto da concessão compreende:

I - a construção do Terminal Santa Paula: Avenida Visconde de Taunay, esquina com a Rua Nicolau Kluppel Neto;

II - a reforma e remodelação da estrutura física dos terminais;

III - a ampliação da estrutura externa dos terminais;

IV - a administração da estrutura interna e externa dos terminais;

V - a exploração da estrutura interna e externa dos terminais;

VI - a reforma e remodelação da estrutura física, ampliação da estrutura externa e administração e exploração da estrutura interna e externa do Centro de Comércio Popular de Ponta Grossa e estacionamento de veículos adjacente.

§ 6º A concessionária deverá usar e explorar o objeto da concessão em conformidade com as especificações técnicas previstas em licitação e no contrato de concessão, observada, ainda, a legislação correlata.

§ 7º A concessionária assumirá a responsabilidade por todos e quaisquer danos causados à comunidade decorrentes da execução do objeto concedido.

§ 8º A concessão do objeto previsto no § 5º deste artigo terá caráter de exclusividade, não havendo possibilidade de subconcessão.

Inclusive, é de se observar, que o § 1º vetado estava em contradição (antinomia) com o § 5º o qual efetivamente determina o objeto da concessão:

§ 5º O objeto da concessão compreende:

I - a construção do Terminal Santa Paula: Avenida Visconde de Taunay, esquina com a Rua Nicolau Kluppel Neto;

II - a reforma e remodelação da estrutura física dos terminais;

III - a ampliação da estrutura externa dos terminais;

IV - a administração da estrutura interna e externa dos terminais;

V - a exploração da estrutura interna e externa dos terminais;

VI - a reforma e remodelação da estrutura física, ampliação da estrutura externa e a administração e exploração da estrutura interna e externa do Centro de Comércio Popular de Ponta Grossa e estacionamento de veículos adjacente.

Ora, o veto solucionou a contradição interna da lei: o § 1º estava a dividir o objeto da licitação que no § 5º é uno. Qual dos dois dispositivos obedecer? Ao vetar o § 1º, o Executivo escolheu o § 5º.

Da análise do texto legal é possível, pois, verificar que o início da licitação antes da apreciação do veto não fere qualquer dispositivo da legislação pátria de proteção da licitação ou dos licitantes, posto que se estava diante de lei válida, eficaz e sem antinomia, a Lei n. 13.641/2019.

No decurso do processo legislativo a Câmara Municipal manteve o veto, portanto, o efeito disso é, conforme já mencionado, que o texto nunca existiu como lei, apenas como projeto e, como tal, foi arquivado na Câmara.

Não parece possível à luz da técnica legislativa, qualquer outro entendimento: se a lei parcialmente vetada é autoexecutável, se o veto foi mantido, parece desafiar a lógica a ideia de que o certame tivesse que ser suspenso ou anulado para daí ser novamente aberto nas mesmas condições. Um tal procedimento feriria de morte os princípios da razoabilidade, economicidade e eficiência da Administração, trazendo apenas prejuízo e sem qualquer resultado prático possível.

Outra seria a situação se o veto tivesse sido mantido. Nesse caso, embora contraditórios os §§ 1º e 5º do art. 1º, a interpretação penderia para a divisão do objeto feita no § 1º com a alteração do procedimento, o que não é o caso, já que, nesse ponto, o projeto de lei (§ 1º do art. 1º) não se tornou lei e, portanto, não entrou em vigor. O veto mantido equivale a relegar o projeto de lei (§ 1º do art. 1º) ao limbo, sem que ele possa ter qualquer ressonância no mundo prático, muito menos qualquer efeito sobre a “fase interna” da licitação.

Parecer

Ante o exposto opinamos pelo indeferimento da presente impugnação ao Edital de Concorrência n. 01/2020.

É o parecer.

14 de abril de 2020



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS AIRTON DE QUADROS, Procurador Municipal**, em 14/04/2020, às 19:12, horário oficial de Brasília, conforme o Decreto Municipal nº 14.369 de 03/05/2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.pontagrossa.pr.gov.br/validar> informando o código verificador **0513496** e o código CRC **E1B492FA**.

Link de acesso externo: [SEI21495/2020](https://sei21495/2020)

Criado por 14665, versão 8 por 14665 em 14/04/2020 19:11:52.