ATO ADMINISTRATIVO — VALIDADE — CONCORRÊNCIA PÚBLICA

— Interpretação da Emenda Constitucional n.º 15, de 1965.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. Nº 3.001-66

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E.M. nº 375-H, de 8 de agôsto de 1966. "Aprovo. Em 12 de agôsto de 1966." (Enc. ao MECOR. em 18 de agôsto de 1966.)

*

PARECER

Pela Exposição de Motivos nº 68, de 11 de abril de 1966, o Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais encaminhou ao superior julgamento do Exmo. Sr. Presidente da República proposta da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, no senitdo de que fôsse dispensada a realização de qualquer processo de licitação e implicitamente autorizada e adjudicação de serviços e obras da Rodovia Belém—Brasília, na forma e nos limites indicados no Processo MECOR nº 403-66 — PR nº 3.001-66 segundo os desdobramentos necessários e na conformidade das exigências e especificações do Decreto nº 56.465, de 15 de junho de 1965.

2. A pretensão em causa recebeu o "autorizo" presidencial consoante publicação no *Diário Oficial*, de 26 de maio de 1966.

3. O procedimento administrativo obedeceu, rigorosamente, aos pressupostos da legislação especifica vigorante nos têrmos do art. 1º, item IV, alineas *a* e *b*, da Lei nº 4.401, de 10 de setembro de 1964, combinado com o art. 6º, parágrafo único do Decreto nº 56.465, de 15 de junho de 1965 que dispõe, *verbis*:

"Art. 6º A adjudicação de serviços e obras bem como a aquisição de materiais e equipamentos poderão ser efetuadas independentes de concorrência de qualquer natureza desde que satisfeitas tôdas as exigências da legislação vigente.

Parágrafo único. A adjudicação de serviços e obras independentemente de concorrência pública ou administrativa só poderá ocorrer a critério do Ministro de Estado quando se verificarem simultâneamente as seguintes condições:

a) quando se referir a obra congênere na ligação rodoviária objeto da Comissão Especial ou do DNER;

b) quando se referir a adjudicatário que se tenha desincumbido inteiramente a contento da fiscalização de obra anterior, executada para esta Comissão ou para o DNER, cuja contratação tenha decorrido de acôrdo com as normas legais vigentes;

c) quando subordinar-se o adjudicatário às mesmas condições contratuais deferidas anteriormente sob as mesmas bases de preços vigentes na tabela adotada, obedecendo quanto a reajustamentos, o que preceitua a Lei nº 4.370, de 28-7-1964."

O processo dá notícia de terem sido observados os requisitos essenciais exigidos na ocasião, pelas normas legais e regulamentares aplicáveis à espécie.

5. A dúvida suscitada refere-se à aplicação, na hipótese, do mandamento constitucional, inserto na Emenda nº 15 que aditou à Carta Magna, além de outros o art. 222 assim redigido:

"Art. 222. São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigação de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada, nem qualquer direito para o beneficiário, os atos que, no período compreendido entre os noventa dias anteriores à data das eleições federais, estaduais e municipais e o término, respectivamente, do mandato do Presidente da República, do Governador do Estado e do Prefeito Municipal, importem:

a) .....

b) contratar obras ou adquirir equipamento e máquinas, salvo mediante concorrência pública."

6. É fora de dúvida que a adjudicação se concretiza com a formalização do contrato, ato que, até o momento, não foi realizado, em conseqüência, tão-sòmente, da própria mecânica administrativa que não raro cria obstáculo à ultimação de negócios jurídicos já prèviamente delineados e acertados.

7. Argumentar-se-á, por certo, já ser possível contratar-se na forma anteriormente estabelecida, por isso que a superveniência do texto constitucional (art. 222) trouxe como conseqüência a anulação dos atos que se vierem a formalizar, sem o fiel cumprimento de suas determinações.

8. Ora, o que se discute é a dispensa da concorrência, e não o ato, em si, da adjudicação. Aquela, porém, foi concedida pela autoridade competente (Presidente da República) em época oportuna, vale dizer, sob o império de legislação que, expressamente, permitia e autorizava o Chefe do Govêrno a assim decidir.

9. O problema, portanto, resume-se à análise do despacho presidencial que autorizou a dispensa da concorrência, os efeitos dêle decorrentes.

10. Não tenho dúvida em afirmar que se trata de ato administrativo, juridicamente perfeito e acabado.

11. A manifestação de vontade do Govêrno, traduzida por ato inequívoco do poder competente, não pode deixar de produzir seus efeitos jurídicos, máxime quando se sabe que emanado em observância estrita às regras legais que disciplinavam a matéria na oportunidade.

12. Gaston Jèze, em seu *Derecho Administrativo*, adverte:

"La manifestación de voluntad supone essencialmente que su autor quiére que se produzca un efecto jurídico, que se cree una situación juridica..." (Ob. cit., vol. 1, pág. 30.)

12. Bielsa, discorrendo sôbre "ato administrativo", enumera os seguintes elementos que o constituem: *a*) uma decisão; *b*) de caráter geral ou particular; *c*) de uma autoridade administrativa em exercício de suas próprias funções; *d*) relativo a direitos, deveres e interêsses das entidades administrativas (*Derecho Administrativo*, vol. 1, pág. 163).

13. Dispiciendo dizer que na hipótese se configura o ato administrativo através do despacho do Sr. Presidente da República por isso que integrado de todos os requisitos intrinsecos de sua conceituação.

14. Parece-me, assim, que a autorização da dispensa, consumada antes da proibição constitucional de acôrdo e nos têrmos da legislação em vigor não pode ficar subordinada a proibição contida em norma constitucional posterior.

15. Demais disso há de se ter em vista, ainda, a excepcionalidade da medida, por seu caráter de urgência como tarefa inadiável na política de fixação e consolidação da Capital do Pais no Planalto Central, amoldado ao espírito do Parecer nº 352-H, publicado no *Diário Oficial* de 22-6-66.

16. A paralização das obras da Rodovia Belém-Brasília significaria senão retrocesso, pelo menos, a estagnação do empreendimento, trazendo sensíveis malefícios ao progresso das regiões interioranas, atualmente em franco desenvolvimento.

17. Seria inconcebível admitir-se que o texto constitucional tivesse tido ou tenha êsse propósito, essa inspiração.

18. Assim sou de opinião que à execução do plano para conclusão das obras de implantação e pavimentação da Rodovia Belém-Brasília, não constitui óbice à Emenda Constitucional nº 15, e o interêsse nacional a torna exigência inadiável.

É o meu parecer, s.m.j.

Brasília, 6 de agôsto de 1966. — *Adroaldo Mesquita da Costa*, Consultor-Geral da República.