



**ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA**

PROCESSO LEGISLATIVO N° 161/2020

Despacho 3

Redistribuo o feito ao Advogado Günther Schulz para análise e parecer.

Vilhena, 15 de setembro de 2020.


ADENILSON LUIZ MAGALHAES
Diretor Jurídico
Portaria nº 100/2020



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA

Processo Legislativo n.: 161/2020

Assunto: Projeto de Lei Complementar n. 375/2020

Autor: Poder Executivo

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

PARECER JURÍDICO n. 078/2020

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. TRATAMENTO DIFERENCIADO E FAVORECIDO A SER DISPENSADO À MICROEMPRESA E À EMPRESA DE PEQUENO PORTO. MATÉRIA DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS. SUPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL (LC 123/06). ALTERAÇÃO DOS COMANDOS QUE TRATAM DO ACESSO DA ME e EPP AO MERCADO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA E LICITAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO MUNICIPAL. APERFEIÇOAMENTO TEXTUAL. REFORÇO DO COMANDO DA NORMA E DETALHAMENTO DOS REQUISITOS PARA HABILITAÇÃO LICITATÓRIA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL e MATERIAL e LEGALIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o *Projeto de Lei Complementar n. 375/2020*, de autoria do Poder Executivo, que *altera o §4º do artigo 32 e o artigo 34 da Lei Complementar n. 276, de 20 de maio de 2019, que institui o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado à Microempresa e à Empresa de Pequeno Porte.*

O projeto de lei (fls. 04/05) veio acompanhado da respectiva Mensagem (fl. 03) e de cópia do Processo Administrativo n. 4112/2019 (fls. 06/29). Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Diretoria Jurídica (fls. 31/32) e distribuídos a este subscritor para análise e parecer.



2) OBJETO

Conforme documentos e informações contidas nos autos, a proposição visa modificar o § 4º do artigo 32, da LC n. 276/19, a fim de tornar mais clara a regra da preferência de contratação de ME e EPP em licitações promovidas pelo Município, bem como modificar o artigo 34, da LC n. 276/19, melhor definindo o rol de documentos a serem exigidos de ME e EPP para fins de habilitação em certames licitatórios locais.

3) CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*¹ e *material*² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*. No mais, passemos à análise da constitucionalidade e legalidade da proposição legislativa.

3.1) Constitucionalidade formal.

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação³.

A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos

¹ Afirma Pedro Lenza que, “Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato” (LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, “Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à ‘matéria’, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade” (op cit., p. 195).

³ Op cit., p. 351-352.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized loops and lines, with the number '2' written above it.

referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local⁴ (inc. I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

Cumpre citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município, pois visa suplementar uma lei federal, conforme autoriza o art. 30, inc. II, CR/88. Com razão, em nível nacional vigora a Lei Complementar n. 123/2006 (alterada pela LC 147/14), que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabelecendo normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às referidas empresas no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º), sendo que a referida lei federal dispõe no art. 77, § 1º, o seguinte:

Art. 77. [...] § 1º O Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria da Receita Federal, a Secretaria da Receita Previdenciária, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão editar, em 1 (um) ano, as leis e demais atos necessários para assegurar o pronto e imediato tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte.

Vê-se, portanto, que o legislador federal, atento ao comando constitucional, autorizou expressamente que os Municípios suplementem a referida lei complementar, editando ato normativo e regulamentando o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado a ME's e EPP's no âmbito municipal. Mais especificamente para fins da análise do objeto destes autos, isto é, o tratamento diferenciado a ser dispensado a ME's e EPP's dentro da temática do acesso aos mercados, deve-se observar que a LC n. 123/06, no art. 47, p.ún., também dispõe o seguinte:

⁴ Discorre José Cretella Júnior: “Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do ‘peculiar interesse’ vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que ‘peculiar interesse’ é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela ‘peculiaridade’, ‘singularidade’, ‘prevalência’ ou ‘primazia’ da matéria regulada” (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.)



Art. 47. [...] Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

A interpretação teleológica desse dispositivo indica que os Municípios podem criar um regime de tratamento mais benéfico a ME's e EPP's nas licitações públicas locais, desde que, é claro, respeitada a competência legislativa privativa da União em editar as normas gerais sobre o assunto e observada a pertinência local na concessão dessas benesses.

Conforme já mencionado, no Município de Vilhena vigora a Lei Complementar n. 276/2019, que institui o tratamento diferenciado e favorecido a ME's e EPP's no âmbito desta municipalidade. A referida lei foi editada em atenção à autorização concedida aos legisladores municipais para que regulem a matéria em nível local, suplementando a lei nacional. Dito isso, perscrutando o PLC n. 375/20, entendo que a referida proposição, ao alterar a LC 276/19, representa nova atuação do legislador municipal na suplementação da norma nacional, não havendo, estritamente na análise deste processo legislativo, indicativos de invasão em matéria de competência privativa da União.

Com efeito, a alteração proposta para o §4º, do art. 32, da LC 276/19, visa apenas tornar mais claro e inconteste o comando da norma, a saber, o de que ME's e EPP's sediadas em Vilhena ou na região têm prioridade na contratação pela Administração Pública local, ainda que os valores por elas ofertados no certame eventualmente sejam superiores a 10% do menor preço válido apresentado na licitação. Portanto, a inserção textual (“*não importando em cobrir o menor preço válido ofertado*”) visa apenas realçar um benefício já existente na norma e tornar indubitável para o aplicador da lei que ele não poderá exigir das ME's e EPP's, no bojo de certames licitatórios, a oferta de valores equivalentes ou inferiores ao da melhor proposta válida ali apresentada.

Quanto à alteração promovida no art. 34, da LC 276/19, infiro que a pretensão é a de apenas melhor explicitar o rol de documentos que ME's e EPP's devem apresentar para fins de habilitação em procedimentos licitatórios locais. Quanto a essa regra, entendo outra vez tratar-se de mera suplementação da lei federal, eis que a LC 123/06 não discorre pormenorizadamente sobre a documentação a ser exigida, apenas dispondo no seu artigo 43 que “*as microempresas e as empresas de pequeno porte, por*

PROVIMENTO N.º 161/2020
36

ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição".

No tocante a esta alteração, válido ponderar as razões expostas pelo Poder Executivo às fls. 03 e 07/11, donde se extrai que é da praxe administrativa a exigência de uma série de documentos que atualmente não estão elencados na norma municipal, mas cuja previsão é pertinente e necessária, visando demonstrar os quesitos para habilitação licitatória. Aliás, conforme melhor se verá no subitem 3.3, *infra*, essas alterações são coerentes com a Lei Federal n. 8.666/93 e não ensejam inovação normativa nas diretrizes gerais do estatuto nacional das licitações, não havendo usurpação da competência privativa da União nessa seara.

Assim, nesse contexto, também entendo não haver indícios de invasão em matéria da competência legislativa federal, apresentando-se o PLC n. 375/20 formalmente válido quanto à constitucionalidade formal orgânica.

Por fim, ainda dentro da análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, considerando que o projeto de lei em análise é de iniciativa legislativa concorrente. Logo, também por essa razão, o projeto de lei em análise se mostra formalmente constitucional.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise⁵.

3.2) Constitucionalidade material.

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. Primeiramente, destaco que a Constituição da República, no seu artigo 1º, inciso IV, consagra como fundamento da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Também discorre, no seu artigo 3º, incisos I, II e III, que constituem objetivos fundamentais da

⁵ Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

ANEXO DE VERSO
Proc. 161/2020
FL 36-V
DML

16/12/2020
Proc. 161/2020
FL 36-V
DML

República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

À vista da consecução desses fundamentos e objetivos republicanos, nossa Lei Maior dispõe nos seus artigos 170, inciso X, 179 e 219, o seguinte:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

X - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Conforme se vê, é dever do Estado criar condições para o desembaraço das atividades econômicas, visando ao desenvolvimento socioeconômico da nação, à erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e econômicas, à efetivação da justiça e à promoção do bem-estar da população. Para tanto, os entes federativos, dentre inúmeros outros deveres constitucionais, devem promover o incentivo e o tratamento jurídico diferenciado àqueles que desenvolvem atividades de menor repercussão econômica, a saber, as chamadas microempresas e empresas de pequeno porte, simplificando ou eliminando obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias.

Nesse contexto, insere-se também a facilitação do acesso de tais empresas às contratações com a Administração Pública, por meio da relativização das regras licitatórias, tendo como foco a igualdade material entre essas empresas e outras que eventualmente concorram em certames públicos.

Proc. 161/2020
37
dmv
SÉ VILLELA

Partindo dessas digressões, consigno que o PLC n. 375/20, ao promover alterações pontuais na LC 276/19, em nada afeta o escopo magno nesta inserido, qual seja, o de promover tratamento diferenciado a ME's e EPP's, o que lhe confere status de norma materialmente constitucional.

Dito isso, perscrutando especificamente as modificações textuais quanto à documentação para fins habilitação licitatória, consigno que, de igual maneira, não há nesse ponto qualquer ofensa ao bloco de constitucionalidade. Com efeito, a Constituição da República, no seu artigo 37, caput, e inciso XXI, dispõe que são princípios da Administração Pública a legalidade, a impensoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, bem ainda que, *"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"*. Quanto aos princípios administrativos, similar é a redação do artigo 11 da Constituição de Rondônia.

Ademais, a alteração legislativa proposta em nada ofende o texto constitucional, pelo contrário, endossa o comando da Lei Maior de que se deve preservar a moralidade e a impensoalidade nas contratações públicas, o que é operacionalizado por meio de exigências legais de uma série de documentos que, balizadas pela coerência, racionalidade e proporcionalidade, comprovem a qualificação técnica e econômica dos licitantes, e, especialmente no caso de ME's e EPP's, que comprovem a condição legal e jurídica destas últimas com vistas à obtenção do tratamento licitatório diferenciado.

Portanto, a meu ver o Projeto de Lei Complementar n. 375/2020 também é materialmente constitucional, por observância e compatibilidade com os preceitos das Constituições da República e do Estado de Rondônia.

3.3) Legalidade.

A Lei Federal n. 8.666/1993, em atenção à parte final do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República, estabelece nos artigos 27 a 33 as exigências documentais para fins de habilitação em certames licitatórios.



Dito isso, analisando o PLC n. 375/20, observo que as modificações ali propostas não violam o disposto no estatuto nacional das licitações públicas, preservando coerência com as exigências documentais ali estabelecidas. Com efeito, verifico que os documentos para comprovação da regularidade jurídica, fiscal e trabalhista sugeridos no projeto de lei repetem aqueles elencados na Lei n. 8.666/93, portanto respeitando a diretriz traçada pelo legislador federal e não usurpando os comandos fixados na norma nacional. E mais, pelo que se infere das informações contidas nos autos, essa modificação legislativa visa suprir uma lacuna da redação original, elencando de forma mais clara e pormenorizada os quesitos para habilitação licitatória, inclusive com atualização e modernização de uma específica certidão a ser exigida das empresas licitantes (v. inc. I a VIII, art. 34). Outrossim, a proposta legislativa melhor esmiúça para o aplicador da norma as regras para a comprovação da qualificação técnica, econômica e financeira, sem ofensa aos ditames da Lei n. 8666/93 e da LC 123/06 (v. §§ 1º a 6º, art. 34).

Por fim, cumpre discorrer que a Lei Orgânica de Vilhena dispõe no seu artigo 10, caput, que a administração pública direta e indireta do Município obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Portanto, a proposição também atende aos comandos da lei orgânica municipal.

Ademais, notória é a legalidade do Projeto de Lei Complementar n. 375/2020, pois em consonância com as disposições da Lei Federal n. 8.666/1993 e Lei Orgânica local.

4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Analizando o Projeto de Lei Complementar n. 375/2020, observo que está adequado às regras de técnica legislativa (Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011, que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis). Todavia, apenas visando aprimorar o texto, sugiro a substituição do termo “pregão”, por “certame”, no inciso I, do artigo 34, bem como que seja revisto o paralelismo no emprego de siglas e seus respectivos designativos em todos os dispositivos do texto.

Ressalto, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.

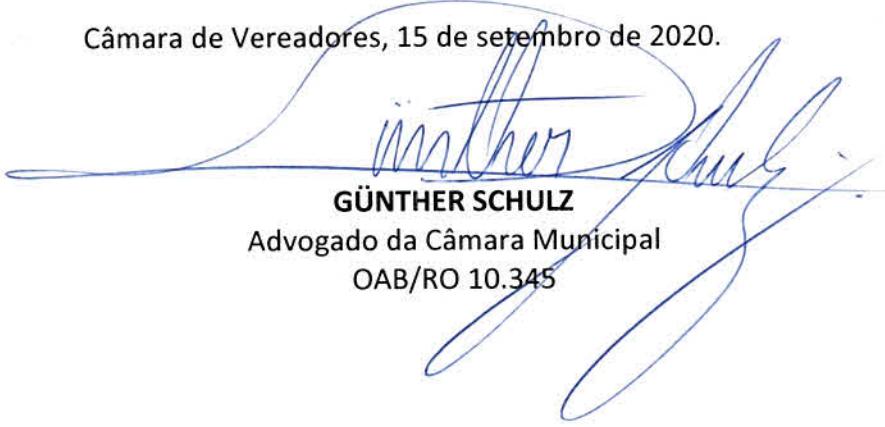
5) CONCLUSÃO



Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei Complementar n. 375/2020 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação federal e municipal aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 15 de setembro de 2020.


GÜNTHER SCHULZ
Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.345