*— Licitação. Exigência de inscrição em cadastro local e manutenção de estabelecimento no território do estado.*

*— Inconstitucionalidade dos incisos II e III do art. 1.º e das alíneas* a *e* b *do § 1.º, todos da Lei n.º 5.317, de 13 de dezembro de 1984, do estado do Rio Grande do Norte, por contrariarem o princípio de isonomia, expresso nos arts. 9.º, I e 153, § 1.º, da Constituição Federal, bem como ultrapassarem a competência supletiva, estabelecida no parágrafo único do art. 8.º da mencionada Carta, em confronto com as normas gerais editadas pela União, de acordo com a letra* c *do inciso XVII do mesmo art. 8.º (Decreto-lei n.º 206/67 e Lei n.º 5.456/68.*

*— Precedentes do Supremo Tribunal (Representações n.ºs 1.107 e 1.147).*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.258

*Representante:* Procurador-Geral da República

*Representados:* Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte

*Relator:* Sr. Ministro OCTAVIO GALLOTTI

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a representação e declarar a incons-

titucionalidade dos itens II e III do art. 1º, e das alíneas *a* e *b* do § 1º do art. 4º, da Lei nº 5.317, de 13 de dezembro de 1984, do estado do Rio Grande do Norte.

Brasília, 7 de agosto de 1985. — *Moreira Alves*, Presidente. *Octavio Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Octavio Gallotti*: Adoto, como relatório, o parecer do ilustre Procurador Moacir Antonio Machado da Silva, reproduzido a seguir e aprovado pelo eminente Procurador-Geral da República José Paulo Sepúlveda Pertence, onde a matéria é exposta com propriedade e inteireza e a opinião do nobre órgão do Ministério Público Federal se expressa como segue:

"Acolhendo solicitação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, a presente representação argúi a inconstitucionalidade dos incisos II e III do art. 1º da Lei nº 5.317, de 13 de dezembro de 1984, do Rio Grande do Norte, que permitem a exigência das empresas sediadas em outras unidades da Federação de inscrição regular no Cadastro de Contribuintes, inclusive a manutenção de estabelecimento no território estadual apto à emissão de notas fiscais, referentes aos bens e serviços objeto de licitação, bem como das alíneas *a* e *b* do § 1º do art. 4º do mesmo diploma, que prevêem a dedução percentual do valor das propostas dos licitantes, beneficiando os produtores e industriais locais, em relação aos de outros estados.

Os dispositivos citados apresentam a seguinte redação, grifadas as partes sobre as quais recai a impugnação:

'Art. 1º Além dos requisitos previstos na legislação em vigor, os atos convocatórios de licitações para obras, serviços e compras, na Administração Pública Estadual, podem exigir dos interessados, para fins de sua habilitação, de acordo com o objeto do procedimento licitatório:

(...)

II — *inscrição regular no Cadastro de Contribuintes no Estado do Rio Grande do Norte, bem como quitação para com a Fazenda do Estado-sede do estabelecimento matriz, com prazo de validade não superior a 30 (trinta) dias;*

III — *manutenção, no território estadual, de estabelecimento apto à emissão das notas fiscais referentes aos bens ou serviços sujeitos ao Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM).*

(...)

Art. 4º No julgamento das licitações, é obrigatória a escolha da proposta mais vantajosa para a administração estadual.

§ 1º *Quando se tratar de aquisição de bens e o principal critério de julgamento, sem prejuízo da qualidade, consistir em preço, do valor proposto por licitante estabelecido no território do Estado, serão deduzidos os seguintes percentuais:*

a) *14% (quatorze por cento), no caso em que os bens licitados sejam produzidos no Estado e comercializados diretamente pelo industrial ou produtor;*

b) *10% (dez por cento), no caso de serem esses bens produzidos fora do Estado e neste comercializados por empresa estabelecida no território estadual, não se considerando, para esse fim, os representantes, escritórios ou agentes de representação.*'

Invocando precedentes da Suprema Corte, nota a requerente que as regras transcritas contrariam normas gerais relativas a licitações, estabelecidas no Decreto-lei nº 200, de 1967, obrigatórias para os estados e municípios (Lei nº 5.456, de 1968); que a dedução parcial do valor das propostas dos licitantes, em se tratando de mercadorias produzidas e comercializadas ou apenas comercializadas por empresas estabelecidas no território estadual, desvirtua o critério de preço, previsto no art. 133 do Decreto-lei nº 200 e, por último, que o legislador estadual ofendeu o disposto no art. 8º, XVII, *c*, da Constituição Federal.

Nas informações, considera a Assembléia Legislativa que as providências consubstanciadas nos preceitos impugnados são necessárias para reabilitar o estado do qüinqüênio de estiagem que atingiu seu território. O

chefe do Executivo, por seu turno, sustenta que o tratamento discriminatório tem o sentido de compensar a desigualdade econômico-social entre o Rio Grande do Norte e os demais estados; entende que a dedução de 14% e 10% do valor das propostas redunda em benefício da própria administração pública estadual, uma vez que a empresa estabelecida em seu território deve recolher o valor equivalente a 17% do preço oferecido ao estado, a título de ICM.

Procede, a nosso ver, a representação.

Em primeiro lugar, os preceitos impugnados contrariam normas gerais relativas a licitações, estabelecidas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, aplicáveis aos estados e municípios, por força da Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968.

Ao admitir que apenas as empresas estabelecidas no Rio Grande do Norte ou que mantenham inscrição regular no Cadastro de Contribuintes da Administração Pública Estadual possam participar das licitações, os itens II e III do art. 1º da Lei estadual nº 5.317, de 1984, restringem a participação ampla assegurada pelo Decreto-lei nº 200, de 1967.

Para habilitação às licitações, com efeito, o art. 131 e seus incisos do citado decreto-lei apenas exigem dos interessados documentação relativa à personalidade jurídica, à capacidade técnica e à idoneidade financeira. Na concorrência, prevalece o princípio da universalidade, estatuindo o art. 127, § 1º, do mesmo diploma que, nessa modalidade, se admite a participação de qualquer licitante. Na tomada de preços, a participação é restrita aos interessados previamente registrados (art. 127, § 3º), mas a inscrição no registro cadastral é aberta a quaisquer interessados, contanto que exibam a documentação referida nos aludidos incisos I a III do art. 131 (ver: Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 1975, p. 286).

Por outro lado, as deduções de importâncias equivalentes a 14%, para os bens produzidos no estado e comercializados diretamente pelo produtor ou industrial, e de 10%, para os bens produzidos fora do estado e neste comercializados por empresa estabelecida no território estadual, admitidas nas alíneas *a* e *b* do § 1º do art. 4º da lei impugnada, desvirtuam o critério de preço, previsto no art. 133 do Decreto-lei nº 200.

Não resta dúvida, portanto, no que se refere aos dispositivos impugnados, de que o Executivo estadual inobservou o art. 8º, XVII, *c*, da Constituição Federal, extravasando o âmbito da competência supletiva dos estados-membros para dispor sobre licitações, conferida pelo parágrafo único do art. 8º da Lei Maior.

De outra parte, as regras impugnadas beneficiam as empresas estabelecidas no estado do Rio Grande do Norte, em detrimento de empresas sediadas em outras unidades da Federação, que não mantenham filial no território estadual. Nessa discriminação, a Lei estadual nº 5.517, de 1984, contraria o disposto no art. 9º, I, da Constituição Federal, *in verbis*:

'Art. 9º À União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios é vedado:

I. criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uma dessas pessoas de direito público interno contra outra.'

A palavra 'brasileiros', constante da regra transcrita, tem sentido amplo, abrangendo pessoas físicas e jurídicas, como ocorre no caso do art. 153, § 1º, da Constituição Federal. Nenhuma razão existe para limitar o alcance do preceito, pois a razão é a mesma, tanto para impedir distinções entre pessoas físicas como entre pessoas jurídicas. Em qualquer caso, essa vedação tem o sentido de assegurar a unidade nacional, de impedir os regionalismos (Ferreira Filho. *Comentários*... v. 1, p. 114).

O dispositivo se insere no Título I — Da Organização Nacional — e essa colocação define-lhe o alcance. Em sua primeira parte, resguarda a isonomia entre as pessoas, impedindo o tratamento discriminatório em razão de naturalidade, sede ou domicílio. Na segunda, assegura a igualdade entre as pessoas jurídicas de direito público interno.

A exegese restritiva esvaziaria o conteúdo da primeira parte do texto. E a doutrina vem considerando que a vedação se estende à discriminação entre pessoas jurídicas, embora, quase sempre, de forma indireta, especialmente quanto à impossibilidade de distinção no campo tributário, e referindo-a à última parte do preceito (Pontes de Miranda. *Comentários*... 1970. t. 2. p. 185; Pacheco, Cláudio. *Tratado*... v. 2. p. 252-3; Ferreira Filho, *Comentários*... v. 1. p. 1.615 etc.). Atente-se especialmente para a circunstância de que a supressão do qualificativo 'natos', na Constituição de 1946, que deu maior alcance à primeira parte da regra, foi seguida por uma redação mais restritiva da última parte, empregada na Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Essa foi a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal nas Representações n.os 1.107 e 1.147, ambas do estado do Rio de Janeiro.

O parecer, em conclusão, é pela procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade dos itens II e III do art. 1º, bem como das alíneas *a* e *b* do § 1º do art. 4º da Lei nº 5.317, de 13 de dezembro de 1984, do estado do Rio Grande do Norte" (fls. 53-8).

É o relatório, do qual serão remetidas cópias aos eminentes Srs. Ministros, nos termos do art. 172 do Regimento Interno.

VOTO

*O Sr. Ministro Octavio Gallotti* (Relator): A única faceta nova que se procura introduzir no deslinde da questão, para diferenciá-la das dirimidas nos paradigmas apresentados pela douta Procuradoria-Geral da República (Representações n.os 1.107 e 1.147), consiste na alegada desigualdade, decorrente de fatores geográficos, com repercussão sócio-econômica desfavorável ao estado do Rio Grande do Norte.

Em um federalismo cooperativo como o praticado em nosso país, a minoração das desigualdades regionais é, realmente, objeto da consideração do legislador constituinte, como sucede com o delineamento dos mecanismos constitucionais de distribuição de rendas, e, em especial, no tocante aos incentivos fiscais e à transferência de parte da arrecadação dos dois grandes tributos nacionais: os impostos sobre a renda e sobre os produtos industrializados. Por isso, essa transferência é calculada de modo a levar em conta proporção inversa da renda *per capita* de cada unidade da Federação e de sua capital, tudo conforme a legislação federal e instituído, além disso, pela Constituição, o Tribunal de Contas da União, como juiz da partilha do produto do fundo de participação dos estados e municípios.

O que não pode o estado, no uso de sua própria competência legislativa, é irrogar-se preferência sobre os demais, em detrimento do padrão de igualdade reclamado pela Lei Maior, como bem salientou o eminente Ministro Rafael Mayer, ao relatar a Representação nº 1.103 (*RTJ*, *103*:933).

Na espécie, esse padrão de isonomia foi afrontado, seja em sua expressão mais ampla — o art. 153, § 1º, da Constituição — seja no que diz respeito, particularmente, aos entes da Federação, segundo o art. 9º, I, da Lei Fundamental.

Além disso, as normas impugnadas na representação desmerecem o princípio da universalidade e o critério de julgamento das licitações, consagrados no Decreto-lei nº 200, de 1967, e aplicáveis aos estados por força da Lei nº 5.456/68.

Houve, assim, ultrapassagem da competência supletiva assegurada, no parágrafo único do art. 8º da Constituição, em confronto com as normas gerais editadas pela União, de acordo com a letra *c* do inciso XVII do mesmo art. 8º (despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública).

Ante o exposto, julgo procedente a representação, para declarar a inconstitucionalidade dos itens II e III do art. 1º e das alíneas *a* e *b* do § 1º, do art. 4º, todos da Lei nº 5.317, de 13 de dezembro de 1984, do estado do Rio Grande do Norte.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.258-1-RN — Rel.: Ministro Octavio Gallotti. Repte.: procurador-geral da República. Repdos.: governador e Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Norte.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade dos itens II e III do art. 1º, e das alíneas *a* e *b* do § 1º do art. 4º, da Lei nº 5.317, de 13 de dezembro de 1984, do estado do Rio Grande do Norte. Decisão unânime. Votou o presidente. Plenário, 7.8.85.

Presidência do Sr. Ministro Moreira Alves. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches e Octavio Gallotti. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Cordeiro Guerra.

Procurador-Geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.