

21/02/2008

TRIBUNAL PLENO

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.583-5 PARANÁ**

**RELATOR** : MIN. CEZAR PELUSO  
**REQUERENTE(S)** : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
**REQUERIDO(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

**EMENTA:** LICITAÇÃO PÚBLICA. Concorrência. Aquisição de bens. Veículos para uso oficial. Exigência de que sejam produzidos no Estado-membro. Condição compulsória de acesso. Art. 1º da Lei nº 12.204/98, do Estado do Paraná, com a redação da Lei nº 13.571/2002. Discriminação arbitrária. Violação ao princípio da isonomia ou da igualdade. Ofensa ao art. 19, II, da vigente Constituição da República. Inconstitucionalidade declarada. Ação direta julgada, em parte, procedente. Precedentes do Supremo. É inconstitucional a lei estadual que estabeleça como condição de acesso a licitação pública, para aquisição de bens ou serviços, que a empresa licitante tenha a fábrica ou sede no Estado-membro.

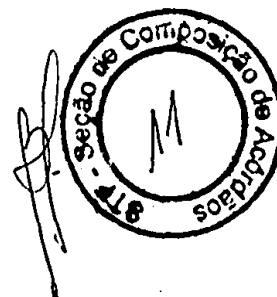
**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra ELLEN GRACIE, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar parcialmente procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente, Ministra ELLEN GRACIE. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro CELSO DE MELLO, o Senhor Ministro JOAQUIM BARBOSA (licenciado) e, neste julgamento, o Senhor Ministro MARCO AURÉLIO.

Brasília, 21 de fevereiro de 2008.



Ministro **CEZAR PELUSO**  
Relator



21/02/2008

TRIBUNAL PLENO

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.583-5 PARANÁ**

**RELATOR** : MIN. CEZAR PELUSO  
**REQUERENTE(S)** : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
**REQUERIDO(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

**RELATÓRIO****O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):**

Trata-se de ação direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Procurador-Geral da República, tendo por objeto expressões constantes do art. 1º e § único da Lei nº 12.204, de 06.07.1998, do Estado do Paraná, com a redação dada pela Lei nº 13.571, de 22.05.2002, e cujo teor é o seguinte:

“Art. 1º - Qualquer aquisição ou substituição de unidades automotivas para uso oficial poderá ser realizada por veículos movidos a combustíveis renováveis, ou por veículos movidos a combustíveis derivados de petróleo, produzidos no Estado do Paraná.

Parágrafo único - O prazo para substituição integral da frota oficial de veículos leves por veículos movidos a combustíveis renováveis e derivados de petróleo produzidos no Estado do Paraná é de 05 (cinco) anos.” (Grifos da inicial)

Alega, em síntese, o autor que as expressões grifadas afrontam o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, por corporificarem critérios não pertinentes às “*exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*”. O condicionamento da participação em licitações destinadas à aquisição ou troca de veículos oficiais aos critérios ali mencionados (veículos movidos a combustíveis derivados de



**ADI 3.583 / PR**

petróleo, fabricados no Paraná) não decorreria de exigências técnicas e econômicas indispensáveis à garantia do adimplemento das obrigações contratuais. As locuções ofenderiam, com isso, a igualdade, a concorrência isonômica e o interesse público. Argumenta, por fim, que a finalidade da lei seria a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, e que a redação dada pela Lei nº 13.571/02 teria criado reserva inconstitucional de mercado, ferindo o princípio da isonomia. Donde, pede declaração de inconstitucionalidade da parte final do art. 1º e da expressão “*e derivados de petróleo produzidos no Estado do Paraná*”, constante do seu § único.

O requerido prestou informações, manifestando-se pela improcedência da ação, por entender que se trataria de legislação assecuratória do interesse público envolvido na realização de licitações e na proteção ambiental. Após fazer referência aos objetivos ambientais da lei original e à inclusão dos combustíveis derivados de petróleo, concluiu que os dispositivos impugnados “*jamais expurgaram a exigência de processo licitatório*”, sendo de todo compatíveis com a ordem constitucional.

A Advocacia-Geral da União opinou pela inconstitucionalidade das expressões, porque as correspondentes exigências importariam restrição ao caráter competitivo das licitações públicas, além de discriminar produtores de outros Estados, violando, pois, o princípio da igualdade.

A Procuradoria Geral da República foi de igual parecer.

**É o relatório.**

ADI 3.583 / PR

**VOI O****O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):**

1. É, em parte, procedente a ação.

Parece-me evidente que o objeto da pretensão envolve duas questões normativas algo diversas. A expressão “*derivados de petróleo produzidos no Estado do Paraná*”, constante de ambos os textos impugnados, decompõe-se em dois conteúdos semânticos distintos, que, dada sua autonomia, não podem reduzidos a um significado unitário para efeito de controle de compatibilidade com a Constituição da República. É preciso discernir.

A locução “*derivados de petróleo*” diz, no enunciado de ambos os textos, respeito claro a um dos tipos dos combustíveis que podem mover os veículos e, como tal, integra juízo normativo sobre critério de aquisição que, passível de ser eleito pelo legislador, não contraria nenhuma cláusula constitucional.

É que cabe dentro da discricionariedade da administração, expressa em termos normativos, enquanto dever jurídico de escolha do meio mais curial para satisfação do interesse público, optar, na definição da frota oficial, pela aquisição de veículos movidos por combustíveis renováveis ou por combustíveis derivados do petróleo, se a previsão destas alternativas lhe parece a forma mais adequada para decidir em concreto, à luz de considerações perceptíveis, que resistem à crítica dos limites dogmáticos e constitucionais do

**ADI 3.583 / PR**

exercício do poder de escolha. Nenhum princípio nem regra alguma do ordenamento jurídico impede que, por disposição de lei, a administração estadual, disciplinando as licitações, predetermine as modalidades de uso de combustíveis que, segundo conveniências de ordem econômica ou doutra natureza, devam orientar-lhe a aquisição dos veículos automotores. Trata-se, como se vê logo, da definição do próprio objeto das licitações, a qual se encontra na esfera jurídica de decisão da administração pública, a cujo juízo, formulado por via legislativa, nada opôs o autor, e em cujo mérito não se descobre vício invalidante.

É, antes, de ressaltar que o objetivo da redação original da Lei nº 12.204/98, o qual subsiste como uma das *rationes legis*, é a preservação do meio ambiente, de cuja tutela também se ocupa a Constituição em vários cânones, sem obrigar, todavia, a administração pública a adquirir apenas veículos movidos por fontes energéticas renováveis, cuja escolha pode decorrer de lícita decisão política do Estado-membro. A amplitude normativa do objeto da licitação, enquanto passa a permitir também a aquisição de veículos movidos por combustíveis derivados de petróleo, tais como gasolina e óleo diesel, reverencia o princípio da concorrência, imanente a qualquer processo licitatório, e dá alternativa à administração.

Não encontro inconstitucionalidade nesse passo.

2. Não, porém, no segundo.

ADI 3.583 / PR

A expressão de sentido autônomo “*produzidos no Estado do Paraná*”, essa alude à unidade da federação na qual deva o veículo ser montado, como cláusula compulsória das licitações. E nisso tem manifesta razão o autor.

Privar fabricantes de veículos automotores de participarem de licitações pelo só fato de manter unidades industriais noutra Estado significa ruidosa discriminação, atentatória a específica regra constitucional de isonomia.

Não se identifica, na restrição normativa, nenhum critério técnico nem econômico capaz de qualificar a exigência como necessária à garantia de cumprimento das obrigações; o quesito do local de produção é de todo em todo irrelevante para fins de habilitação e julgamento em licitação de veículos. Seu único alcance está em apertar o universo dos concorrentes potenciais, favorecendo, sem nenhuma razão lógico-jurídica, os que tenham, no Estado do Paraná, a sede industrial, em dano secundário, mas não menos relevante no caso, das empresas que, ainda quando a tenham alhures, possam oferecer iguais veículos em condições mais vantajosas, as quais evitariam o grave dano primário a que a fórmula expõe a administração e os interesses públicos, decisivos na hipótese.

A justificativa mesma do projeto que resultou na atual redação da Lei nº 12.204/98 põe logo à calva essa distorção do escopo normativo, sob a qual mal se disfarça desvio de poder. Os móveis declarados da alteração da lei, a par da ampliação legítima do objeto das licitações para que abrangessem veículos movidos por combustíveis derivados de petróleo, foram incentivo à produção industrial paranaense, aumento da arrecadação tributária e sua

ADI 3.583 / PR

reversão à população local (fls. 40). Ora, escusaria advertir que se não pode desvirtuar o instituto da licitação para o converter em instrumento de incentivo vinculado a política industrial, fiscal ou social do Estado-membro. Sua finalidade constitucional é outra, como se vê nítido ao art. 37, XXI.

Mas, não obstante dela extraíam alguns conceituados doutrinadores, em linha reta, a mesma conseqüência jurídica,<sup>1</sup> não é essa, a meu aviso, a norma constitucional insultada, porque nela, de modo direto e específico, se prevê e protege apenas a igualdade de condições entre todos os concorrentes, não a proibição de discriminação entre pessoas, físicas ou jurídicas, que, sem discriminar arbitrário ou ilegítimo, poderiam sê-lo. A regra hostilizada está no art. 19, II, da Constituição da República, que, como óbvia particularização do princípio geral da isonomia,<sup>2</sup> veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. A expressão institui grosseira preferência em favor do Paraná, contra os demais Estados-membros, distinguindo, para efeito de acesso às licitações, entre empresas da mesma categoria – que, como pessoas jurídicas, entram na classe das pessoas que, sob abrigo da norma constitucional, não podem ser discriminadas – em razão da sede ou origem, que não constitui fator legítimo de disparidade de tratamento, sobretudo em tema a que são inerentes o caráter competitivo e o princípio da universalidade:

---

<sup>1</sup> Assim, v. g., BANDEIRA DE MELLO, CELSO ANTÔNIO. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros. p. 491, nº 10; ZANELLA DI PIETRO, MARIA SYLVIA. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas. 2001. p. 295, nº 9.3.1;

ADI 3.583 / PR

“Há competição, pressuposto da licitação, quando o universo dos possíveis licitantes não estiver previamente circunscrito, de sorte que dele não se exclua algum ou alguns licitantes potenciais. Por isso, impõe-se que a competição, de que ora se trata, pressuposto da licitação, seja desenrolada de modo que reste assegurada a *igualdade (isonomia)* de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração”.<sup>3</sup>

O disposto no art. 19, II, da vigente Constituição, que deita raízes nas Constituições de 1934 (art. 17, I), de 1937 (art. 32, a), e de 1946 (art. 31, I), tem por fonte próxima o art. 9º, I, da Carta anterior, perante a qual salientava a doutrina:

“As preferências que o art. 9, I, veda, e, pois, faz nulas, são todas as que, direta ou indiretamente, criarem vantagens aos filhos de um Estado-membro em relação aos filhos de outro Estado-membro, bem como entre um Estado-membro e outro ou outros, ou, ainda, entre os Municípios de um Estado-membro e os de outro ou do mesmo Estado-membro”.<sup>4</sup>

E, apreciando, na vigência do art. 9º, I, casos idênticos, esta Corte deu pela inconstitucionalidade de normas semelhantes, assentando, no primeiro deles, estas razões atuais e irrespondíveis:

“Como se vê, em todos esses dispositivos, há uma discriminação com relação ao acesso e habilitação de empresas às licitações para

---

<sup>2</sup> MEDAUAR, ODETE. *Direito Administrativo Moderno*. 5ª ed. São Paulo: RT. 2001. p. 217; LAMMÊGO BULOS, UADI. *Constituição Federal Anotada*. 5ª ed.. São Paulo: Saraiva. 2003. p. 518.

<sup>3</sup> GRAU, EROS. *A Licitação e os Princípios do Direito*. São Paulo: Malheiros. 1995. p. 15. Sobre o caráter competitivo, que não pode sofrer embaraços por conta de cláusulas ou condições, sobretudo em razão da naturalidade, sede ou domicílio dos licitantes, é peremptória a Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, como se vê, em especial, aos arts. 3º, § 1º, I, 25 e 90. E o velho princípio da universalidade, que aí está previsto no art. 22, § 1º, em relação à modalidade mais ampla e importante da concorrência, aplica-se *a fortiori* a todas as outras, garantindo-lhes o acesso de qualquer interessado que cumpra os requisitos legítimos de qualificação.

<sup>4</sup> MIRANDA, PONTES DE. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: RT. 1967. t. II. p. 182, nº 3.



ADI 3.583 / PR

aquisição de obras e serviços pelo Estado, segundo as empresas estejam ou não sediadas no Estado.

Ora, esse critério de distinguir pela origem, naturalidade ou sede não tem legitimidade para justificar a desigualação de empresas que concorram com outras em igualdade de categoria, condições e preço. Isso atentaria desde logo contra o princípio da isonomia, como está garantido no art. 153, § 1.º, da Constituição, e tem desdobramento específico em outros pontos do texto maior, como aqueles que dizem respeito à organização federativa e seus reflexos em campos normativos diversos.

Cuido seja correto denunciar a invalidade desses dispositivos estaduais à luz do art. 9.º, I, da Constituição, onde se dispõe especificamente sobre a vedação à criação de distinções entre brasileiros, por qualquer das unidades componentes da Federação, estabelecendo preferências de umas contra as outras. Não é permitido ao próprio ente que edita a norma ou pratica o ato discriminatório irrogar-se preferência sobre os demais, ainda que aos demais trate igualmente com exclusão de si, sem razão, obviamente, o argumento do governo do Estado que vê aí ressalvado o padrão de igualdade reclamado pela Lei Maior. A igualdade deve ser objetiva e geral, não podendo o Estado distinguir os brasileiros que sejam seus naturais, nem preferir no acesso à licitação de serviços e obras públicas, empresas que se sediem nele, em detrimento do princípio de igualdade que inspira o regime da livre competição, da economia de mercado e conseqüentemente, a geral acessibilidade dos procedimentos licitatórios.

Estou, portanto, que a discriminação constante dessas normas estaduais não resiste ao confronto com o art. 9.º, I, da Constituição, que há de ser interpretado com a amplitude que advém do seu sentido teleológico e de sua correlação com o princípio da isonomia e com o tratamento de igualdade e harmonia que deve presidir os vínculos federais, onde as autonomias se compõem sobre a unidade da nação.

Quando a Constituição se refere a brasileiros, entenda-se compreendidos no conceito não apenas as pessoas físicas como as pessoas jurídicas, pois também - estas - estão ao amparo das garantias constitucionais para garantir a esfera de suas atividades e finalidades específicas" (do voto do Relator, Min. RAFAEL MAYER, na Rp nº 1.103, RTJ 103/933).

Tal é a jurisprudência invariável da Corte (cf. Rp nº 1.147, Rel. Min. RAFAEL MAYER, DJ de 22.04.1983; Rp nº 1.201, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ 120/21-30; Rp nº 1.258, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, RTJ 115/84-88; Rp nº 1.185, RTJ 111/930-935; Rp nº 1.308, Rel. Min. NÉRI DA

ADI 3.583 / PR

SILVEIRA, DJ de 25.11.1988 Em caso análogo, cf. Rj nº 1.177, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, DJ de 22.08.1986), que, suposto formada e consolidada sob o pálio da Constituição precedente,<sup>5</sup> de todo se acomoda ao art. 19, II, da atual Constituição da República.

3. Ante o exposto, julgo, em parte, procedente a ação, para declarar inconstitucional a expressão “*produzidos no Estado do Paraná*”, constante do art. 1º, *caput* e § único, da Lei nº 12.204, de 6 de julho de 1998, do Estado do Paraná, com a redação introduzida pela Lei nº 13.571, de 22 de maio de 2002.



Ministro **CEZAR PELUSO**  
Relator

---

<sup>5</sup> HELY LOPES MEIRELLES atribui, expressamente, a essa orientação jurisprudencial a norma inscrita no art. 3º, § 1º, II, do Estatuto das Licitações (Decreto-lei nº 2.300, de 16 de setembro de 1986), que vedava, no ato de convocação, condição que importasse preferência ou distinção baseada na naturalidade, sede ou domicílio dos licitantes (*Licitações e Contrato Administrativo*. 8ª ed. São Paulo: RT. 1988. p. 25, nota 6). Tal norma foi incorporada pela atual lei de regência (art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666, de 1993. Cf., a respeito, a nota nº 3 deste voto).

*Supremo Tribunal Federal***PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.583-5****PROCED.: PARANÁ****RELATOR : MIN. CEZAR PELUSO****REQTE. (S): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA****REQDO. (A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ**

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação direta, nos termos do voto do relator. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa (licenciado) e, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Plenário, 21.02.2008.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

  
/s/ Luiz Tomimatsu  
Secretário