



Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG

Pouso Alegre, 11 de março de 2025

## PARECER JURÍDICO

### Autoria – Poder Legislativo

Nos termos do artigo 79 e seguintes, do Regimento Interno da Câmara Municipal, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 8.001/2025**, de autoria dos Vereadores Israel Russo, Odair Quincote, Leandro Morais e Del. Renato Gavião que ***“INSTITUI COTA MÍNIMA DE PARTICIPAÇÃO DE COMERCIANTES E EMPREENDEDORES LOCAIS DO SETOR DE ALIMENTAÇÃO EM EVENTOS PROMOVIDOS PELA PREFEITURA DE POUSO ALEGRE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”***.

O Projeto de Lei em análise, assim dispõe:

**“Art. 1º** Nos procedimentos licitatórios ou nos credenciamentos destinados à outorga de permissão remunerada de uso de espaço público em caráter pessoal e precário, para exploração e instalação de barracas destinadas ao comércio de bebidas e/ou produtos alimentícios, durante as festividades e demais eventos promovidos pela Prefeitura de Pouso Alegre, deverão ser estabelecidas cotas às microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) ou microempreendedor individual (MEI) domiciliados ou sediados no município de Pouso Alegre.

**Parágrafo único.** Para efeito de aplicação da cota disposta no **caput** deste artigo, a Administração deverá fixar, em cada instrumento convocatório, cota para a contratação de ME, EPP ou MEI domiciliados ou sediados no Município de Pouso Alegre no percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de espaços previstos no edital ou instrumento de contratação.

**Art. 2º** Fica vedado à Administração Municipal, às Secretarias, aos órgãos e aos agentes responsáveis pela organização de shows e eventos festivos adotar medidas que, de forma deliberada, prejudiquem o exercício das atividades dos comerciantes contemplados pela cota estabelecida no **caput** do art. 1º ou que comprometam o cumprimento do percentual mínimo fixado no parágrafo único do art. 1º.

**Parágrafo único.** Consideram-se prejudiciais, para os fins deste artigo, os seguintes atos:

I - destinar espaços estratégicos para comerciantes não domiciliados ou sediados no município de Pouso Alegre em detrimento dos empreendedores locais;



II - estabelecer critérios ou exigências desproporcionais que dificultam ou inviabilizam a participação dos comerciantes locais nos eventos;

III - impor taxas, encargos ou outras obrigações excessivas que tornem inviável a concorrência justa entre os comerciantes locais e os de fora do município.

**Art. 3º** O Poder Executivo regulamentará esta Lei, estabelecendo os critérios para cadastramento conforme previsto no art. 80 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

**Art. 4º** O descumprimento desta Lei acarretará responsabilização dos gestores públicos envolvidos, nos termos da legislação vigente.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Antes de um maior aprofundamento na análise a ser empreendida, imprescindível destacar que o tema em questão suscita tanto no mérito quanto nos aspectos formais relevantes controvérsias jurídicas, em especial tendo-se em vista haver certo ineditismo no Projeto de Lei apresentado.

Considerando que neste parecer devem ser analisados os aspectos jurídicos pertinentes, relacionados à adequada conformação do Projeto de Lei em análise ao ordenamento jurídico pátrio, para subsidiar os debates nas Comissões competentes, onde será feito inclusive um juízo prévio de constitucionalidade (inciso I do artigo 68 do Regimento Interno), não se pode deixar de trazer para reflexão a relevante advertência do ilustre professor Jorge Miranda:

*o objetivo do controle preventivo(ou da fiscalização preventiva, rótulo adotado pela Constituição de Portugal) é impedir, vedar ou dificultar a vigência de normas indubitavelmente inconstitucionais; é evitar que um ato jurídico inconstitucional, fundamentalmente, uma norma inconstitucional, venha a ser promulgada e se torne válida e eficaz. É, fundamentalmente, um instrumento de defesa da Constituição contra violações primárias, grosseiras e inequívocas, que justifiquem a fiscalização a priori. E, para tanto, deve ser extremamente bem definido e necessariamente muito limitado quanto ao seu objeto e alcance<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra Ed, 1983, II.



A advertência é relevante, pois, de fato, não se mostra razoável, em sede de controle preventivo de constitucionalidade, barrar a tramitação de projetos de lei que não se mostrem indubitavelmente inconstitucionais.

Em havendo fundadas controvérsias jurídicas, ainda não pacificadas, deve-se sempre optar pela prevalência do legítimo debate político das proposições entre os representantes do povo, como forma de prestígio e respeito ao princípio democrático.

Nas complexas sociedades modernas vários são os temas e debates em que se pode falar na existência de verdadeiras desavenças razoáveis, com argumentos relevantes e aceitáveis a fundamentarem diferentes pontos de vista. E não há forma mais legítima de lidar com esses temas do que debatê-los na arena política, possibilitando um amadurecimento no seio social na construção do consenso possível.

Feitas essas observações, passa-se à análise propriamente dita do presente Projeto de Lei, trazendo reflexões para subsidiar o julgamento das Comissões competentes, deixando essas cientes da existência de controvérsias jurídicas.

## **FORMA**

A matéria veiculada deve ser proposta em forma de Projeto de Lei conforme artigo 251, do Regimento Interno:

*Art. 251. Os Projetos de Lei Ordinária são proposições que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.*

## **INICIATIVA E COMPETÊNCIA**

A iniciativa por parte do vereador encontra-se conforme o artigo 44, da Lei Orgânica do Município. Assim prevê a legislação:

*Art. 44. A iniciativa de lei cabe a qualquer vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores, na forma e nos casos previstos nesta Lei.*



Importante salientar que a matéria objeto do Projeto de Lei em análise não se encontra dentre aquelas cuja iniciativa seja privativa do chefe do Poder Executivo, listadas no artigo 45 da Lei Orgânica do Município.

Quanto à competência do município para legislar sobre o tema proposto, importante transcrever o teor dos artigos constitucionais pertinentes, quais sejam, o inciso XXVII do artigo 22 e os incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;*

*Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

A discussão jurídica consiste em saber se ao instituir cotas de participação de comerciantes e empreendedores locais do setor de alimentação em eventos promovidos pela Prefeitura de Pouso Alegre o Município estaria usurpando competência privativa da União de legislar sobre normas gerais de licitações e contratos.

A par de o tema guardar alguma controvérsia e de e ser possível sustentar abalizadas opiniões em sentido contrário, não nos parece ser cabível falar em invasão de competência legislativa privativa da União.

Isso partindo-se do entendimento, já manifestado em diversas ocasiões pelo STF, no sentido de que o Princípio Federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada das competências normativas da União. Vejam-se alguns exemplos:

**"(...) 1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República**



**Federativa do Brasil** (CRFB, art. 1º, V). 2. (...) 9. Segurança denegada." (MS 33046, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 15-05-2015 PUBLIC 18-05-2015) (GRIFO NOSSO).

ADI 2.663/RS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL. CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO A PROFESSORES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE (ART. 24, IX, DA CRFB/88). COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (ART. 1º, V, DA CRFB/88). NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIO FISCAL RELATIVO AO ICMS. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE PRÉVIO CONVÊNIO INTERESTADUAL (ART. 155, § 2º, XII, 'g', da CRFB/88). DESCUMPRIMENTO. RISCO DE DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO. GUERRA FISCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO, COM EFEITOS *EX NUNC*.

**1. O princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada e centralizadora das competências normativas da União, bem como sugere novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal.**

**2. A *prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, possibilita ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, viabilizando o prestígio das iniciativas regionais e locais,** ressalvadas as hipóteses de ofensa expressa e inequívoca de norma da Constituição de 1988.(GRIFO NOSSO).



No que se refere especificamente ao tema em análise, licitações e contratos, também já se manifestou o STF no sentido de que se deve evitar uma leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União. Veja-se trecho da ementa do acórdão proferido no Recurso Extraordinário 1.188.352 do Distrito Federal:

**EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI DISTRITAL 5.345/2014 QUE INSTITUI, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL, A INVERSÃO DA ORDEM DAS FASES DO PROCEDIMENTO DA LICITAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGIFERANTE RESERVADA À UNIÃO PARA PRODUZIR NORMAS GERAIS EM TEMA DE LICITAÇÃO. ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEGISLAÇÃO COMPATÍVEL COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DÁ PROVIMENTO.**

**1. A federação brasileira revela-se ainda altamente centralizada, limítrofe ao federalismo meramente nominal, situação essa que se agrava sobretudo frente à própria engenharia constitucional estabelecida pela repartição de competências dos arts. 21 a 24 da CRFB/88. É necessário revitalizar a vertente descentralizadora do princípio federativo brasileiro, a qual abandona qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União.**

**2. A imposição constitucional de existência de um núcleo comum e uniforme de normas deve ser sopesada com a noção de laboratório da democracia (laboratory of democracy). É desejável que os entes federativos gozem de certa liberdade para regular assuntos de forma distinta, não apenas porque cada um deles apresenta peculiaridades locais que justificam adaptações da legislação federal, mas**



**também porque o uso de diferentes estratégias regulatórias permite comparações e aprimoramentos quanto à efetividade de cada uma delas.**

**3. A amplitude com que a Suprema Corte define com conteúdo do que sejam normas gerais influi decisivamente sobre a experiência federalista brasileira. Qualquer leitura maximalista do aludido conceito constitucional milita contra a diversidade e a autonomia das entidades integrantes do pacto federativo, em flagrante contrariedade ao pluralismo que marca a sociedade brasileira. Contribui ainda para asfixiar o experimentalismo local tão caro à ideia de federação. Nesse cenário, é preciso extrema cautela na árdua tarefa de densificar o sentido e o alcance da expressão normas gerais, limitando a censura judicial às manifestações nitidamente abusivas de autonomia. (Grifo Nosso).**

4. Mercê de a licitação ser regulada em lei federal que estabelece normas gerais, a circunstância não inviabiliza que os legisladores estaduais, distritais e municipais detenham competência complementar para inverter a ordem das fases a licitação, em contraste ao que previsto na Lei 8.666/1993, observados, sempre, os dispositivos constitucionais pertinentes e da explicitação da motivação para realização do ato. A Lei 5.345/2014, do Distrito Federal, sob essa ótica, não viola o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal. Isso porque a disciplina da ordem das fases do procedimento, nada obstante compondo o texto da Lei 8.666/1993, não tem natureza de norma geral, já que não afasta a obrigatoriedade de licitação, não cria modalidade ou tipo novo, nem afasta o regime jurídico administrativo. A inversão de fases não produz conteúdo insólito no ordenamento jurídico, configurando-se mera disciplina procedimental que atende a autonomia das entidades federativas subnacionais para editarem leis de auto-organização.

(...)



Interpretando-se os artigos constitucionais acima transcritos de forma sistemática, e tendo-se em vista a diretriz interpretativa traçada pelo STF nas ementas acima transcritas, tem-se que a competência da União para legislar privativamente sobre normas gerais de licitações e contratos é, em verdade, uma competência de legislar, pedindo-se perdão pela redundância, sobre de normas gerais, o que não impediria os Municípios, no seu interesse local, de exercerem sua competência legislativa supletiva.

Nesse sentido, veja-se o seguinte trecho do voto vencedor do Ministro Relator, Teori Zavascki, no julgamento da ADI 3735:

*2. No arranjo de competências legislativas instituído pelo texto da CF/88, a responsabilidade pelo estabelecimento de normas gerais sobre licitações e contratos foi privativamente outorgada ao descortino da União (art. 22, XXVII). **Esta privatividade, contudo, não elidiu a competência dos demais entes federativos para legislar sobre o tema. Na medida em que se limitou ao plano das “normas gerais”, a própria regra de competência do art. 22, XXVII, da CF pressupôs a integração da disciplina jurídica da matéria pela edição de outras normas, “não gerais”, a serem editadas pelos demais entes federativos, no desempenho das competências próprias que lhes cabem, seja com fundamento nos arts. 24 e 25, §1º, da CF – no caso dos Estados-membros – ou no art. 30, II, da CF – no tocante aos Municípios (Grifo Nosso).***

*Isso quer dizer que, embora tenha sido capitulada como uma competência legislativa de exercício privativo da União, a disciplina geral de licitações e contratos não segue estritamente o mesmo regime jurídico que caracteriza as demais incumbências previstas no art. 22 da Constituição Federal, cuja transferência para os Estados somente é admitida mediante autorização formal de lei complementar, e mesmo assim, apenas, para o tratamento de questões específicas (art. 22, § único, da CF). Por essa razão, há na doutrina quem subscreva o posicionamento de que a edição de normas gerais sobre licitações e contratos estaria melhor acomodada no repertório do art. 24 da Constituição, título que abriga as hipóteses de competência concorrente na Federação brasileira.*





Imperioso, assim, concluir, que ao lado da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, pode-se falar em competência suplementar dos Municípios, de legislar sobre assuntos que tratam de interesse local, conforme os já transcritos incisos I e II da Constituição Federal.

No caso do Projeto de Lei em análise inegável que seu conteúdo se refere a interesse local, na medida em que visa a instituir cotas de participação de comerciantes e empreendedores locais do setor de alimentação em eventos promovidos pela Prefeitura de Pouso Alegre.

Por fim, importante complementar que a possibilidade de o Município legislar sobre tratamento diferenciado (favorecido) para as microempresas e empresas de pequeno porte, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal, foi expressamente autorizada/prevista pelo artigo 47, *caput* e parágrafo único, da Lei Complementar 123/2006, com redação dada pela Lei Complementar nº 147/2014, que assim dispõe:

*Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.*

*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. (Grifo nosso).*

Não se pode deixar de mencionar que as leis complementares são espécies normativas complementares à Constituição, configurando a própria extensão e sentido das normas constitucionais. Veja-se o que diz Sacha Calmon Navarro Coelho sobre as leis complementares:

*[...] A lei complementar no Direito brasileiro ocupa lugar de destaque e merece ser compreendida, até porque inexistem noutras ordens constitucionais, com as características marcantes com que existe em nosso ordenamento jurídico. Para logo, frisa-se que ela é complementar da própria Constituição, com ela se harmoniza. Por outro lado, a Constituição, mediante a lei complementar, como que se*



*expande, completa-se, ganha vitalidade, normatividade mais plena, eficácia aplicativa*<sup>2</sup>.

Relevante entender a importância estrutural das leis complementares dentro do ordenamento jurídico brasileiro, para que se possa compreender a força normativa do disposto no artigo 47, *caput* e parágrafo único, da Lei Complementar nº 123/2006.

Ao complementar e densificar a previsão constitucional de tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, mencionado dispositivo normativo autoriza os municípios a legislar de forma específica sobre tratamento mais favorável a essas empresas, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal.

Essa previsão normativa na citada lei complementar reforça sobremaneira o argumento inicialmente delineado de que, em virtude da necessidade de se expandir o regime democrático e o pacto federativo, devem ser evitadas interpretações excessivamente inflacionada das competências normativas da União.

Por tudo o exposto, e com respeito a possíveis entendimentos diversos, não se vislumbra usurpação de competência legislativa privativa da União.

## **ANÁLISE MATERIAL**

Quanto ao aspecto material, deve-se analisar se a instituição de cotas de participação de comerciantes e empreendedores locais do setor de alimentação em eventos promovidos pela Prefeitura de Pouso Alegre, a par de promover valores constitucionais como “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inc. III, art. 3º) e de incentivar as microempresas e as empresas de pequeno porte (art. 179), dentro outros, não restringe de forma excessiva e desarrazoada a imposição constitucional de igualdade de participação de todos os concorrentes nas licitações (art. 37, XXI).

Diante da excelente argumentação desenvolvida ao analisar o presente Projeto de Lei, quando da elaboração do Parecer de Admissibilidade, permito-me transcrever o que lá se desenvolveu, desde já dando o devido crédito aos seus autores, Dr Edson, Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre, e Dr. Edson Raimundo Rosa Júnior, Diretor de Assuntos Jurídicos. Segue parte da análise lá apresentada:

*O PL em análise determina que a Administração deverá fixar, em cada instrumento convocatório, cota para a contratação de ME, EPP ou MEI*

---

<sup>2</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. Teoria geral do tributo, da interpretação e da exoneração tributária. São Paulo: Dialética, 2003. P. 184.



***domiciliados ou sediados no Município de Pouso Alegre*** no percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de espaços previstos no edital ou instrumento de contratação.

*Pois bem. No Brasil, desde a constituinte originária de 1988, houve compromisso na carta constitucional de se dispensar tratamento favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte com a finalidade de incentivá-las e torná-las permanentes no cenário econômico:*

*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.*

*Em 2006, aprovou-se a Lei Complementar nº 123, de 2006, instituindo o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, quando se passou a dar o efetivo tratamento diferenciado às pequenas e médias empresas aliado aos objetivos de desenvolvimento local e regional com incentivo ao desenvolvimento tecnológico.*

*Por sua vez o Município de Pouso Alegre editou no ano de 2010 a Lei 5.004 que **“Regulamenta no Município de Pouso Alegre o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte de que trata a Lei Complementar Federal nº 123, de 2006, e dá outras providências”**.*

*O art. 27 da referida legislação disciplina que nas contratações públicas de bens, serviços e obras do Município, deverá ser concedido tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte.*

*Como se vê é possível constatar que tanto a Legislação Federal, quanto a Municipal buscaram benefícios para as empresas definidas no Projeto de Lei em análise: **“...microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) ou microempreendedor individual (MEI) domiciliados ou sediados no município de Pouso Alegre”**.(Art. 1º)*



*O PL em análise nada mais fez do que ratificar os termos da Legislação Municipal que dá tratamento diferenciado para as empresas acima mencionadas, porém, ao definir percentual mínimo de preferência para o comércio local passou a trazer a possibilidade e em determinados eventos realizados pelo município de Pouso Alegre que as vagas disponíveis para barracas destinadas ao comércio de bebidas e/ou produtos alimentícios acabou por criar uma forma de restrição/limitação geográfica ao certame que visa a contratação ou credenciamento de empresas.*

*Sobre a questão a limitação é cediço que existem restrições geográficas, em editais, que são impostas pelos gestores em razão da falta de condições de estoque pela municipalidade, já que não contam com capacidade de estoque para produtos que estão no uso cotidiano da administração. Nessas condições, aceitar um licitante, mesmo sendo microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP), que está a uma distância considerável de onde serão prestados os serviços ou entregues os materiais, pode levar a problemas para a própria administração, por conta da ineficiência gerada no transporte e na logística do produto. O pronto atendimento para as necessidades da administração pode sofrer por conta das dificuldades temporais da própria logística e transporte do produto nos estoques das empresas não sediadas localmente.*

*A partir desse cenário é que vem se admitindo nos tribunais de contas a restrição de participação, pelo critério geográfico, de empresas não sediadas localmente ou regionalmente, com vistas a diminuir essas ineficiências, como problemas de estoque, de logística e de transporte de fornecedores que estão distantes de onde a administração opera e presta os serviços públicos.<sup>3</sup>*

*Por outro lado, para além desses problemas logísticos, vem-se adotando também a restrição de participação de empresas não sediadas localmente, **pelo critério geográfico, com o objetivo de estimular o desenvolvimento local e as microempresas e as empresas de pequeno porte, as MEs e as EPPs.**<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia nº 1.058.765. Relator: Cons. Gilberto Diniz. Sessão de julgamento: 30 maio 2019

<sup>4</sup> Nas últimas décadas, vem-se cada vez mais se preocupando com o papel do desenvolvimento local articulado com políticas públicas locais pelo próprio governo local ou em arranjo com o governo regional; cf. nesse sentido: MAZZALI, Leonel; SOUZA, Maria Carolina de Azevedo. As pequenas empresas e o dinamismo da economia local – o caso de Campo Limpo Paulista em São Paulo, Brasil. Revista da Micro e Pequena Empresa, Campo Limpo Paulista, v. 7, n. 2, p. 3-17, maio/ago. 2013, FACCAMP; TORRES, Nizani Bonamigo; MAYER, Lourenço; LUNARDI, Paulo Roberto Sbaraini. Programa Fornecer – compras públicas para micro e pequenas empresas: licitações como política pública. In: CONGRESSO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO – CONSAD



*Tal implemento além de amparo constitucional e legislativo possui objetivo secundário, qual seja, a “ordem social”, para serem atendidos com as compras públicas no Brasil. Têm-se funções e objetivos claros nos textos constitucionais e das leis complementares. Tem-se a função (objetivo programático) do texto constitucional de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inc. III, art. 3º) e de incentivar as microempresas e as empresas de pequeno porte (art. 179).*

*O Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCMG) vem se posicionando sobre os níveis de restrição de participação nas licitações de empresas, na finalidade de se atingir os objetivos sociais do caput do art. 47 da Lei Complementar nº 123/2006, passando inicialmente a admitir a restrição apenas regional, evoluindo recentemente com a admissão da restrição exclusivamente local.*

*Na Denúncia nº 1.012.006 de julgamento na sessão de 26.10.2017, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana, por exemplo, para se atingirem os objetivos de desenvolvimento local, houve por bem se admitir a restrição de participação, no entanto, fixando como critério a limitação geográfica regional por quilometragem fixada. Nestes termos a ementa destacada:*

*DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE PNEUS NOVOS, BICOS, CÂMARAS E PROTETORES. RESTRITIVIDADE INDEVIDA DO EDITAL. EXCLUSIVIDADE PARA MICROEMPRESAS OU EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NO CASO DE HAVER 3 LICITANTES NESSA SITUAÇÃO NO MUNICÍPIO OU NA REGIÃO EM UM RAIOS DE 100 KM. IMPROCEDÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA NO CASO CONCRETO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS. A exclusividade na contratação de microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas no município e na região, em um raio de 100km, nas licitações em que o valor dos itens é menor que R\$80.000,00, desde que presentes 3 (três) licitantes nessas condições, encontra amparo no caput do artigo 47 da*

---

DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 16, 17 e 18 abr. 2013, Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília, DF; CHAVES, Fernanda Rodrigues Drumond; BERTASSI, André Luís; SILVA, Gustavo Melo. Compras públicas e desenvolvimento local: micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma universidade pública mineira. Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas (REGPE), v. 8, n. 1, p. 77-101, jan./abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.14211/regepe.v8i1.867>.



*Lei Complementar nº 123/2006, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014, tendo em vista a busca pela promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional.<sup>5</sup>*

*Recentemente, na Denúncia nº 1.077.230 de julgamento na sessão de 04.11.2021, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, evoluiu-se para confirmar a possibilidade de restrição exclusivamente local. Nestes termos a ementa destacada:*

*DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. EXCLUSIVIDADE NO CERTAME PARA MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE SEDIADAS NO MUNICÍPIO. LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. 1. Com o advento da Lei Complementar n. 147/2014, não só a Administração ficou impossibilitada de restringir a participação, na licitação, das microempresas e empresas de pequeno porte, quando o valor estivesse no limite de R\$80.000,00(oitenta mil reais), como tornou obrigatória a realização de processo licitatório destinado exclusivamente a sua participação, salvo as ressalvas previstas no Art. 49 da Lei Complementar n. 123/2006. 2. O art. 48, §3º, da Lei Complementar n. 123/2006, alterada pela Lei Complementar n. 147/2014, permite à Administração Pública a prioridade de contratação para microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, sendo cláusula circunscrita ao poder discricionário da Administração de optar pelo modo que melhor atende ao interesse público, desde que presentes no procedimento licitatório 3 (três) empresas sediadas no âmbito municipal, tendo em vista a busca pela promoção do desenvolvimento econômico e social no município.<sup>6</sup>*

*Para além da possibilidade de limitação geográfica para visando a participação do comércio local (MEI, ME e EPP), desde que devidamente justificado pelo fomento das referidas empresas, o critério adotado pelo Projeto de Lei nem de longe nos parece restritivo. Isto porque, ao analisar o texto não se*

<sup>5</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia nº 1.012.006. Relator: Conselheiro José Alves Viana. Sessão de julgamento: 26 out. 2017.

<sup>6</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia nº 1.077.230. Relator: Cons. Wanderley Ávila. Sessão de julgamento: 4 nov. 2021.



*vislumbra impedimento de concorrência, apenas a sua manutenção dentro dos limites territoriais.*

*Também não há prejuízo para empresas interessadas em colocar suas barracas em eventos produzidos pela Administração Pública Municipal vez ainda que ainda poderão concorrer amplamente em 50% (cinquenta por cento) das vagas remanescentes.*

*Falando ainda em vagas remanescentes, uma vez não socorridas todas as vagas garantidas pela limitação geográfica cumprirá ao executivo permitir que estas (remanescentes) venham a ser disponibilizadas de forma ampla, com a participação de todos os interessados, inclusive, das empresas sediadas no município que eventualmente não tenham conseguido habilitação ou credenciar em tempo e modo.*

*Embora não nos caiba tecer comentários acerca do mérito, não podemos deixar de observar que o PL em questão trará para os comerciantes de Pouso Alegre (MG) grandes benefícios, propiciando o seu crescimento e expansão, possibilitando assim, o fomento do comércio local com o conseqüente aumento no número de empregos formais, o que sem dúvida alguma contribuirá para a erradicação da pobreza.*

Diante da argumentação acima reproduzida, mostra-se razoável a conclusão no sentido de que, diante do conflito entre bens constitucionais igualmente tutelados, o Projeto de Lei em questão prestigia o tratamento favorecido a microempresas e empresas de pequeno porte e a busca pelo desenvolvimento local, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal, sem restringir de forma extremada a ampla competitividade dos procedimentos licitatórios de que trata.

Por se tratar o Município de Pouso Alegre de uma cidade de médio porte, certamente que haverá um ampla competitividade entre os comerciantes locais, com a participação de significativo número de concorrentes. Por outro lado, ainda restarão para ampla concorrência número relevante de vagas a serem disputadas. Tem-se assim um meio termo, que concilia os bens jurídicos em conflito.

Não se pode deixar de destacar que o tema é controverso e que é possível defender entendimentos contrários com base em fundamentos igualmente razoáveis. No entanto, conforme destacado nas considerações iniciais desta Parecer, não se mostra adequado, em sede de controle



preventivo de constitucionalidade, barrar a tramitação de projetos de lei que não se mostrem indubitavelmente inconstitucionais.

Em havendo fundadas controvérsias jurídicas, ainda não pacificadas, deve-se sempre optar pela prevalência do legítimo debate político das proposições entre os representantes do povo, como forma de prestígio e respeito ao princípio democrático.

Insta registrar que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais e constitucionais, sendo que a questão de mérito político, quanto à conveniência e oportunidade, cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

## QUORUM

Deve-se esclarecer que para a sua aprovação é exigido quórum de maioria de votos, desde que presentes mais da metade dos membros da Câmara, nos termos do artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

## CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável**, ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 8.001/2025**, para ser submetido à análise das ‘Comissões Temáticas’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

Salienta-se que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

*João Paulo de Aguiar Santos*  
*Procurador – OAB/MG 120847*





CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE  
ESTADO DE MINAS GERAIS



### Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pouso Alegre. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=0MST2J969HGPM8>, ou vá até o site <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

**Código para verificação: 0MST-2J96-9HGP-BMM8**

