



Gabinete de Conselheiro  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

<b>PROCESSO</b>	<b>121746/2014 (AUTOS DIGITAIS)</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>CONSULTA</b>
<b>CONSULENTE</b>	<b>DIRCEU MARTINS COMIRAN</b>
<b>ÓRGÃO</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DE JÚLIO</b>
<b>RELATOR</b>	<b>CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM</b>

### VOTO-VISTA

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Dirceu Martins Comiran, Prefeito Municipal de Campos de Júlio, cujo teor solicita esclarecimento acerca da possibilidade dos entes municipais procederem a edição de normas próprias de licitação, nos seguintes termos:

*“1. Legalidade do poder executivo municipal atualizar, mediante lei ou decreto, baseado nos índices de correção monetária, os valores das modalidades licitatórias constantes na Lei 8.666/93;*

*2. Legalidade dos municípios editarem normas próprias de licitação, com fulcro nos artigos 1º e 118 da Lei 8.666/93, tendo em vista o entendimento que as normas de caráter específico contidas na Lei 8.666/93 são aplicáveis apenas a própria união, não vinculando os estados e os municípios que poderão dispor em contrário em suas respectivas legislações.”*

Em entendimento uníssono, a Consultoria Técnica, o Ministério Público de Contas e o Relator da vertente Consulta aduziram *“não ser possível a outros entes da Federação (...) estabelecerem novos valores para a definição das modalidades licitatórias*

<U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto Vista.odt>



Gabinete de Conselheiro  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

*previstas na Lei nº 8.666/93, tendo em vista que esta possibilidade encontra-se albergada na competência privativa da União”.*

Pedi vistas dos autos por entender que a questão atinente à natureza da norma que estabelece valores limites das modalidades licitatórias encontra-se umbilicalmente atrelada à questionada possibilidade de atualização dos valores das modalidades licitatórias, por índices de correção monetária, a qual não contou com resposta pontual a respeito.

Questionou, primeiramente, o Consulente acerca da possibilidade de atualização dos valores das modalidades licitatórias, por índices de correção monetária, sobre o que, entendo, respeitado juízo em contrário, não se manifestaram pareceres técnico consultivo e ministerial.

De fato há previsão legal expressa, no artigo 120 da Lei nº 8.666/93, de que os valores constantes dos artigos 23 e 24 da referida Lei poderiam ser revistos (atualizados) anualmente pelo Poder Executivo Federal, bastando apenas observar o limite da variação geral dos preços do mercado no período. Tanto os valores indicados no artigo 23 quanto a previsão de atualização anual decorrem da redação dada pela Lei nº 9.648/98, que promoveu alteração na Lei nº 8.666/93, in litteris:

*“Art. 120. Os valores fixados por esta Lei poderão ser anualmente **revistos pelo Poder Executivo Federal**, que os fará publicar no Diário Oficial da União, observando como limite superior a variação geral dos preços do mercado, no período”.*

Referido dispositivo, em sua redação originária, previa que esta

[U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto\\_Vista.odt](U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto_Vista.odt)



Gabinete de Conselheiro  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

atualização seria anualmente automática, tendo como indexador o INPC, até que sobreveio a Lei nº 8.883, de 1994<sup>1</sup>, que embora tenha mantido a periodicidade anual da atualização monetária dos valores das modalidades licitatórias, alterou o indexador para o IGP-M<sup>2</sup>.

No que pertine a esta previsão legal de reajuste, a regra do citado artigo 120 constitui norma de caráter geral porquanto somente a União pode criar indexadores de preço em âmbito nacional e estabelecer-lhes variações periódicas de valor em correlação com a moeda nacional.

Noutro giro, contudo, a questão atinente à competência para promover/executar esta atualização/revisão é do Poder Executivo de todos os entes da federação, na medida em que a utilização da expressão legal “*Poder Executivo Federal*” visa demonstrar que o artigo 23, que fixa os valores para eleição de cada modalidade licitatória, trata-se de norma de caráter específico da União, razão pela qual sobre estes valores poderá o Poder Executivo Federal promover a atualização anual.

Isto significa dizer que enquanto o artigo 22 da Lei de Licitações é norma geral, doutrinaria e jurisprudencialmente assim aceita, na medida que estatui uniformemente as modalidades licitatórias, o artigo 23 da Lei nº. 8666/93 que fixa os

- 1 Art. 120. Os valores fixados por esta lei serão **automaticamente** corrigidos na mesma periodicidade e proporção da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (**INPC**), com base no índice do mês de dezembro de 1991.  
Parágrafo único. O Poder Executivo Federal fará publicar no Diário Oficial da União os novos valores oficialmente vigentes por ocasião de cada evento citado no caput deste artigo, desprezando-se as frações inferiores a Cr\$ 1.000,00 (um mil cruzeiros).
- 2 Art. 120. Os valores fixados por esta lei serão **automaticamente** corrigidos na mesma periodicidade e proporção da variação do Índice Geral de Preços do Mercado (**IGP-M**), com base no índice do mês de dezembro de 1991. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)  
Parágrafo único. O Poder Executivo Federal fará publicar no Diário Oficial da União os novos valores oficialmente vigentes por ocasião de cada evento citado no "caput" deste artigo, desprezando-se as frações inferiores a Cr\$ 1,00 (hum cruzeiro real). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

[U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto\\_Vista.odt](U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto_Vista.odt)



Gabinete de Conselheiro  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

valores das modalidades licitatórias não o é, tratando-se, ao contrário, de norma de caráter específico.

Modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o processo licitatório, a partir de critérios definidos em lei. Nos termos da Lei nº. 8666/93 são modalidade licitatórias a concorrência pública, a tomada de preços, o convite, o concurso, e o leilão . Ainda, tem-se o pregão, modalidade instituída pela Lei nº. 10.520/2002.

É doutrinária e jurisprudencialmente assente que o artigo 22 da Lei n °. 8666/93, na parte em que institui as modalidades licitatórias é norma de caráter geral, e portanto, matéria de competência privativa da União. O próprio § 8º do artigo 22 da Lei nº. 8666/93 estatui a vedação aos demais entes federados de criar outras modalidades de licitação ou promover a combinação das referidas no citado artigo.

A propósito, vejamos alguns ensinamentos de renomados doutrinadores:

*"A lei proíbe a adoção de outras modalidades de licitação ou a combinação das regras procedimentais para produzir novas figuras. Significa que o elenco do art. 22 é exaustivo. Essa norma geral deverá ser observada pelas demais entidades da Federação". (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Aide, 4ª Ed., pág. 138).*

*"O artigo, seus incisos e parágrafos contêm normas de caráter geral porque essenciais à definição dos modos por meio dos quais a Administração licitará, ou seja, as modalidades que implementam o dever geral de licitar, que é princípio constitucional ( CF/88, art. 37, XI) ." (Jessé Torres Pereira Júnior, Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Renovar, 1994, pág. 132)*

*"Proíbe a lei atual que sejam criadas novas modalidades de licitação ou mesmo a combinação das espécies referidas neste artigo." (J.*

<U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto. Vista.odt>



Gabinete de Conselheiro  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

*Cretella Júnior, Das Licitações Públicas, Forense, 8ª Ed., pág. 224)*

Noutra senda porém, a norma que fixa valores das modalidades licitatórias consubstanciam normas federais, de específica aplicação no âmbito da União, tanto que serão pelo Executivo Federal atualizadas.

Acerca da abrangência tão somente federal dos valores consignados no artigo 23 da Lei nº. 8666/93, destaca-se as lições de Celso Antônio Bandeira de Melo, citado pelo Ministro Carlos Velloso em seu voto no bojo da ADI 927-3, em que se discutia cautelarmente a inconstitucionalidade, dentre outros artigos, a do artigo 17 da Lei nº. 8666/93, *in litteris*:

**“(...)normas que estabelecem particularizadas definições, que minudenciam condições específicas para licitar ou para contratar, que definem valores, prazos e requisitos de publicidade, que arrolam exaustivamente modalidades licitatórias e casos de dispensa, que regulam registros cadastrais, que assinalam com minúcia o iter e o regime procedimental, os recursos cabíveis, os prazos de interposição, que arrolam documentos exigíveis de licitantes, que preestabelecem cláusulas obrigatórias de contratos, que dispõem até sobre encargos administrativos da administração contratante no acompanhamento da execução da avença, que regulam penalidades administrativas, inclusive quanto aos tipos e casos em que cabem, evidentissimamente sobre não serem de Direito Financeiro, menos ainda serão normas gerais, salvo no sentido de que toda norma – por sê-lo – é geral (...) se isto fosse norma geral, estaria apagada a distinção constitucional entre norma, simplesmente, e norma geral...”** (“Licitações”, RCP 83/16)

Comentando este trecho decisório, apoiado na supracitada doutrina

[U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto\\_Vista.odt](U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto_Vista.odt)



Gabinete de Conselheiro  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

administrativista, professor Jair Santana anui com o entendimento ponderando que:

*“Desde sempre nos foi certo que somente a União Federal, via norma geral, poderá excepcionar a instauração de certames. Mas igualmente correto e que desde a edição da norma geral, em 1993 – reconheceu- - se que tais valores encontram- - se no interior das competências de todas as esferas políticas e de uma possível modificação.*

*Sabe- - se, em contrapartida, que a União Federal fez letra morta da regra do citado artigo 120 (da Lei 8.666/93) ate o dia de hoje. Mas tal decisão em nada afeta o núcleo das possibilidades existentes nas demais esferas governamentais.*

*Estas, alias, recebem da Lei n°8.666/93 o reconhecimento expresso de que as autonomias federativas estão preservadas:*

*“Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei”.*

*Adaptar normas estaduais ou municipais as regras gerais da Lei 8.666/93 não pode significar apenas um recado para aqueles entes políticos que já possuíam estatutos licitatórios editados anteriormente a norma geral de 1993.*

*Quem quer que já tivesse ou editasse normas “nao- - gerais” (considerado o marco de 1993) devera obediência irrestrita as normas da Lei 8.666, porque – estas sim – “gerais”.*

Com efeito, a norma do artigo 23, ao fixar limites federais máximos para opção das modalidades licitatórias nacionalmente instituídas não se coaduna com o conceito de normas gerais, posto que a referida norma não se contém no mínimo indispensável ao cumprimento de quaisquer dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos.

Com propriedade, registra a professora Alice Gonzalez Borges que as *“normas gerais”*, leis nacionais, *“são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato*

<U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto. Vista.odt>



Gabinete de Conselheiro  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

*do que as normas locais. Constituem normas de leis, direito sobre direito, determinam parâmetros, com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subsequente das ordens federadas", pelo que **"não são normas gerais as que se ocupem de detalhes, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam"**.*

O saudoso Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, em sua obra intitulada de "Natureza Jurídica do Estado Federal", já afirmava categoricamente que em sede de normas gerais: "A União, (...), não deve e não pode exceder-se no exercício das suas atribuições, entrando em pormenores e prescrevendo, quase completamente, sobre a matéria, pois desse modo viria anular a verdadeira competência dos Estados particulares (...)"

Nesse sentido, veja-se, ainda, a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ao tratar do tema das normas gerais sobre licitações e contratos ao tempo do Dec. lei n.º 2.300:

*"Ora, o que o art. 22, XXVII, estabeleceu, como exceção a esse princípio (da autonomia político-administrativa dos entes federados) foi o tratamento das licitações, enquanto processo administrativo, e não dos procedimentos, pois, deve tratar do geral (finalístico) e não do particular (instrumental).*

**O procedimento é constituído de normas específicas, de minudência operativa, que devem, necessariamente, ser definidos conforme as possibilidades de cada ente político, ao passo que o processo, este sim, comporta normas gerais de aplicação uniforme em toda a federação"**.



Gabinete de Conselheiro  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

E, mais à frente: *"Em suma, toda norma procedimental do Dec. Lei n.º 2.300/86, não é, por ser incompatível com o conceito adotado, uma norma geral de licitação<sup>3</sup>"*

De acordo com Tércio Sampaio Ferraz Junior, **a expressão "normas gerais" exige que seu conteúdo seja analisado de maneira teleológica**. As "normas gerais" devem se reportar ao interesse fundamental da ordem federativa. Assim, à medida em que a Federação brasileira têm por fundamento a solidariedade, e esta exige a colaboração de todos os seus integrantes, existe a necessidade de uniformização de certos interesses como base desta cooperação.

Desta maneira, toda matéria que ultrapassar o interesse particular de um ente federado porque é comum, ou seja, interessa a todos, ou envolver conceituações que, se fossem particularizadas num âmbito subnacional, gerariam conflitos ou dificuldades nacionalmente, é matéria de "norma geral"<sup>4</sup>.

Corroborando, ainda, este entendimento, a análise da relação intertemporal entre a Lei n.º. 8666/93 e sua normativa antecessora, o Decreto-Lei n.º 2300/1986, na medida em que esta última, por meio de seu artigo 85, parágrafo único<sup>5</sup>, vedou expressamente que os demais entes da federação alterassem os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias, vedação esta não reproduzida pela Lei n.º. 8666/93.

3 "Normas Gerais sobre Licitações e Contratos Administrativos - Natureza e Identificação no Estatuto Jurídico Federal Vigente - Perspectiva de novos projetos modernizadores", in RDA n.º 189/47

4 FERRAZ JUNIOR, 1994, p. 18

5 Art. 85. Aplicam-se aos Estados, Municípios; Distrito Federal e Territórios as normas gerais estabelecidas neste Decreto-lei.

Parágrafo único. As entidades mencionadas neste artigo e no artigo seguinte não poderão ampliar os casos de dispensa de licitação, nem os limites máximos de valor fixados para convite, tomada de preços e concorrência.



**Gabinete de Conselheiro**  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

Por sua vez, o artigo 126 da Lei nº. 8666/93 expressamente revogou o Decreto-Lei nº 2300/1986, *in litteris*:

*Art. 126. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente os Decretos-leis nos 2.300, de 21 de novembro de 1986, 2.348, de 24 de julho de 1987, 2.360, de 16 de setembro de 1987, a Lei no 8.220, de 4 de setembro de 1991, e o art. 83 da Lei no 5.194, de 24 de dezembro de 1966. (Renumerado por força do disposto no art. 3º da Lei nº 8.883, de 1994)*

Trata-se de verdadeira hipótese de revogação global, a qual ocorre quando a lei revogadora disciplina inteiramente a matéria disciplinada pela lei antiga. Nesse caso, os dispositivos legais não repetidos são revogados, ainda que compatíveis com a nova lei. Regular inteiramente a matéria significa discipliná-la de maneira global, no mesmo texto.

É constitucionalmente compreensível que o legislador da década de 90 não tenha reproduzido esta normativa da década de 60, vez que o Decreto-Lei 2300/86 foi elaborado sob a vigência da Constituição de 1969, a qual não albergava os Municípios como entes federados, nem prestigiava o federalismo.

Diferentemente, o legislador editor da Lei nº. 8666/93, sensível, ao menos neste ponto, à autonomia federativa dos entes, pedra angular do pacto federativo, optou por não reproduzir tal vedação, permitindo aos demais entes não apenas que estipulassem os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias nacionalmente previstas, mas também que os atualizasse à luz dos indexadores e marcos temporais, também nacionalmente estatuídos.

[U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto\\_Vista.odt](U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto_Vista.odt)



**Gabinete de Conselheiro**  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

Contudo, este permissivo constitucional dado aos demais entes em matéria de fixação dos valores-limites definidores das modalidades licitatórias deve ser contemplado e exercido sob semelhantes limites constitucionais, na medida em que o aumento ou diminuição destes valores jamais poderá servir de burla à regra constitucional de submissão das aquisições e alienações ao próprio processo licitatório.

Neste ponto, *mutatis mutandis*, faço um paralelo com o sistema constitucional de planejamento orçamentário traçado aos entes federados. De todo cediço que o planejamento orçamentário é feito por lei, sendo facultado aos entes federados, mediante decreto promover abertura de créditos adicionais dentro de limite razoável autorizado na LDO. Por óbvio que uma autorização legislativa irrestrita de abertura de créditos adicionais importaria em elevados índices de reprogramação orçamentária mediante simples edição de decretos executivos e, portanto, sem submissão ao Poder Legislativo, o que ensejaria por desconstituir a peça orçamentária, que deveria funcionar como um planejamento de receitas e despesas, mas que, com alterações em percentuais tão elevados, acaba por se tornar mero cumprimento de formalidade constitucional.

Tal qual esta prática deve ser repudiada, também, em tese, uma elevação desmedida dos valores-limites definidores das modalidades licitatórias o deve ser, isto porque, tais valores servem de base para o cálculo de hipótese legal de dispensa licitatória, e esta constitui uma exceção à regra, devendo, como tal, receber interpretação restritiva, e ser exercida à luz do princípio da razoabilidade.

Neste ponto, ainda, coaduno com o entendimento consignado pelo professor Jair Eduardo Santana quando adverte que o reconhecimento da competência municipal para fixação de valores diversos “(...) é limitado por outros vetores que informa

[U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto\\_Vista.odt](U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto_Vista.odt)



Gabinete de Conselheiro  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

o sistema normativo”.

“Fica fácil entender com um exemplo extremo. Imaginemos que dado Município fixe os valores de dispensa (artigo 24, I e II, já citados) em R\$ 1 milhão e R\$ 500 mil, respectivamente. Estará burlada a regra geral de modo escancarado. E, a depender das circunstâncias fáticas, nunca se realizara um certame qualquer naquela localidade, ofendendo-se de morte diversas letras da Constituição Federal que determina ser exceção o afastamento concorrencial (art. 37, inciso XXI). Em outra linha de pensar imaginemos uma Unidade Administrativa municipal que movimenta alguns bilhões de reais ao ano em decorrência de suas aquisições. Seria – em tese – admissível que pudesse dispensar procedimentos *concorrenciais de aquisições que remontassem a R\$ 20 mil e R\$10 mil, por exemplo. Tivemos o cuidado de fazer um ensaio com os valores que constam da Lei nº 8.666/93 para mostrar que a simples atualização monetária, que não fora realizada até hoje. Mostraria um cenário bem diferente do atual se levada efetivamente a efeito. Destacamos que não há como atualizar tais valores de forma simples, retroativamente a 1993, pois, a época, ainda não tínhamos dentre nós o Plano Real. Porém, esse cenário, é no mínimo, interessante:*

<b>Dispositivo legal</b>	<b>Valor histórico</b>	<b>Índice de correção(*)</b>	<b>Valor corrigido</b>
<i>At. 24, I</i>	<i>R\$ 15.000,00</i>	<i>2,71</i>	<i>R\$ 40.719,91</i>
<i>Art. 24, II</i>	<i>R\$ 8.000,00</i>	<i>2,71</i>	<i>R\$ 21.717,29</i>
<i>§1º do art. 24</i>	<i>R\$ 30.000,00</i>	<i>2,71</i>	<i>R\$ 81.439,83</i>
<i>§1º do art. 24</i>	<i>R\$ 16.000,00</i>	<i>01/02/71</i>	<i>R\$ 43.434,57</i>

*Se apenas fossemos realizar a atualização monetária dos valores constantes atualmente nos incisos I e II do artigo 24 (e disposição paragrafaria) teríamos a possibilidade de fazer contratações diretas de R\$ 15.000,00 por R\$ 40.719,91; de R\$ 8.000,00 por R\$ 21.717,29; de R\$ 30.000,00 por R\$ 81.439,83 e de R\$ 16.000,00 por R\$ 43.434,57. não se pode – em casos tais deixar que motivações subjetivas turvem ou impulsionem ações que podem se mostrar desastrosas ante do ponto de vista da legalidade quanto do ponto de vista da excelente governança pública.*

[U:\2014\Processos e Recursos Sorteado\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto\\_Vista.odt](U:\2014\Processos e Recursos Sorteado\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto_Vista.odt)



Gabinete de Conselheiro  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

*Pode seduzir olhos desavisados uma opção aberta para não instaurar certames de licitação (cujos valores de aquisição seja de mais de R\$ 21 mil, considerado o calculo supra).*

*Qual seria o motivo dessa nossa observação?*

*No ano de 2013 a União Federal (Sistema Sisg/Siasg) realizou 223.168 processos de aquisições, dos quais 158.765 foram por dispensa. Em valores absolutos, as compras de pequeno valor representaram mais de 9 bilhões de reais.*

*Em 2010 constou desse Sistema Federal a realização de 264.364 processos de aquisições. Destes, 209.781 foram por dispensa. E, de pequeno valor, foram 2.240 (inciso I) e 193.883 (inciso II). Ou seja, essa realidade se repete em quase todas as Unidades Administrativas brasileiras e, por vezes, há dados que nos mostram que as dispensas por valor superam os 90% (noventa por cento) das aquisições feitas num determinado exercício financeiro.*

*Esse cenário nos mostra, antes de qualquer coisa, que as dispensas por valor (incisos I e II do art. 24) são as campeãs dos procedimentos deflagrados anualmente no Brasil.*

*Esse é um dado importante na medida em que o valor - base da dispensa não inibe que o volume de aquisições de pequeno valor seja elevado do ponto de vista financeiro e pela movimentação processual em si.*

*Muitas Unidades Administrativas se valem de procedimentos operacionalmente satisfatórios para dar cabo desse elevado volume de compras. Possuindo excelente gestão sobre o tema, utilizam marco regulatório favorável, procedimentos céleres, suporte de tecnologia da informação, e pessoal bem capacitado. Os custos totais dessas aquisições são diluídos nessas boas praticas. E, em casos tais, elevar - e o limite das dispensas (ou não) teria um dado significado.*

*Há o lado obscuro dessa mesma moeda, no entanto, onde os custos operacionais para se perpetrar uma simples dispensa por valor é elevadíssimo.*

*Em hipóteses tais, elevação dos valores da dispensa já teria sentido diverso.*

*Como já fizemos constar, não apenas o custo operacional e econômico de um procedimento de dispensa é determinante para solucionar o impasse.*

*Acreditamos que somente mediante cenários que e mostrem que a medida(aumentar valores das dispensas) e acertada sera possível*



Gabinete de Conselheiro  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

*acatá-la.*

*Noutras palavras, mais simples ate, viria a pergunta: qual a razão de se aumentar os valores das dispensas mencionadas nos incisos I e II do artigo 24 da Lei Geral de Licitações? Ou, bem ao estilo antigo, “quid prodest?”. E dizer, em linguagem fluente, “a quem e a que a medida aproveita”?*

*Aumentar os valores dos limites das dispensas produziria quais resultados práticos em favor da boa governança pública?*

*Se a medida se colocar única e exclusivamente para evitar licitações, os benefícios da solução deveriam estar anunciados previamente. E os potenciais malefícios também.*

*Sintetizando tudo o que aqui agitamos a nossa resposta e sim. Podem os Municípios alterar os valores dos limites estabelecidos pelos incisos I e II do artigo 24 da Lei Geral de licitações (Lei 8.666/93).*

*Porem, há reservas”.*

Acresço a estas razões materiais limitativas que a possibilidade constitucional dos demais entes federados de dispor acerca dos limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias encontra-se também formalmente limitada. Explico. O Consultante arguiu acerca da possibilidade de dispor acerca destes limites por meio de Decreto. Tenho por certo, à luz do que dispõe o artigo 5º, inciso II, o artigo 37, caput, e o artigo 84, incisos IV e VI da CF/88, que a forma constitucionalmente adequada para disciplinar tal matéria é a forma normativa primária, ou seja, a lei. Cabe, assim, a cada ente, no espectro de sua competência legislativa concorrente supletiva, ou puramente suplementar, conforme o caso, disciplinar mediante lei em sentido formal, dentro de parâmetros razoáveis que não olvide a regra da submissão ao processo licitatório, os valores atrelados a cada qual das modalidades licitatórias.

Assim, com o desiderato de salvaguardar o federalismo brasileiro, divirjo dos entendimentos consultivo-técnico e ministerial na parte em que refutam a

[U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto\\_Vista.odt](U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto_Vista.odt)



Gabinete de Conselheiro  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

possibilidade legal dos demais entes da federação disporem acerca dos valores limites das modalidades licitatórias e de sua respectiva atualização.

Ante o exposto, **divirjo parcialmente** do parecer do Ministério Público de Contas e do voto do Relator, e **VOTO** pelo conhecimento da consulta e, no mérito, com fundamento no artigo 236, parágrafo único da Resolução Normativa 14/2007 deste Tribunal em responder ao consulente nos termos do seguinte verbete:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2014. Licitações. Normas gerais. Competência privativa da União. Normas específicas. Competência suplementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Fixação do Valor Limite das Modalidades Licitatórias. Artigo 23 da lei nº. 8666/93. Norma específica da União federal. Possibilidade Constitucional dos demais entes da federação de fixar valores distintos para fixação das modalidades licitatória, mediante lei. Necessidade de respeito à regra constitucional de submissão das aquisições, concessões e alienações mediante licitação. Possibilidade dos demais entes federados de atualizar referidos valores com base no indexador e periodicidade nacionalmente fixados pelo artigo 120 da Lei nº. 8666/93.**

a) A competência constitucional para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações públicas é privativa da União, cabendo aos demais entes da federação a possibilidade de legislarem acerca da matéria apenas de forma suplementar, por meio de normas específicas.

b) A competência legislativa suplementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios consiste na possibilidade de regulamentar as normas gerais expedidas pela União por meio da Lei nº 8.666/93, a fim de adequá-las às peculiaridades regionais e locais, e somente naquilo que não foi definido ou delimitado pelas normas gerais insculpidas na Lei de Licitações.

c) o artigo 22 da Lei de Licitações que estabelece as modalidades licitatórias é norma geral, editada pela União, sendo legalmente vedada a criação de novas modalidades pelos demais entes federados.

d) o artigo 23 da Lei de Licitações é norma específica, editada pela União com vistas a fixar os valores a que tão somente seus órgãos e entidades se sujeitam para escolha das modalidades licitatórias, sendo juridicamente possível a outros entes da federação, a exemplo dos Municípios, estabelecerem novos valores para a definição das modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93

[U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto\\_Vista.odt](U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto_Vista.odt)



**Gabinete de Conselheiro**  
Conselheiro Humberto Bosaipo  
Telefone: 3613-7546 / 7540 - Fax: 3613-7542  
e-mail: gab.hbosaipo@tce.mt.gov.br

- e) a Lei nº 8666/93 revogou integralmente o Decreto-Lei 2300/86, em especial seu artigo 85 caput e parágrafo único, extinguido a vedação a que os demais entes da federação alterassem os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias, vedação esta não reproduzida pela Lei nº. 8666/93;
- f) a eventual disciplina estadual concorrente supletiva, e a suplementar municipal, em matéria de fixação do valor das modalidades licitatórias nacionais deverá ser feita por lei em sentido formal;
- g) o valor a ser fixado pelos demais entes, à título de limite máximo para fixação das modalidades licitatórias do artigo 22 da Lei nº. 8666/93, à luz da regra constitucional da licitação, e do princípio da razoabilidade, jamais poderá servir de burla à regra constitucional de submissão das aquisições e alienações ao próprio processo licitatório;
- f) o artigo 120 da Lei nº. 8666/93 é norma geral, editada pela União, tão somente na parte em que prescreve o indexador de reajuste dos valores fixados na referida lei, e a periodicidade do reajuste;
- g) os Chefes do Poder Executivo poderão atualizar monetariamente os valores fixados pela Lei nº. 8666/93, tão somente com base no indexador e na periodicidade nacionalmente fixados pelo artigo 120 da Lei nº. 8666/93.

**VOTO** ainda, pela atualização da Consolidação de Entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos acima exarados.

É como voto.

Gabinete do Conselheiro, em 27 de agosto de 2014.

**LUIZ CARLOS PEREIRA**  
**Conselheiro Substituto**  
*Em substituição legal – Portaria 122/2013*

<U:\2014\Processos e Recursos Sorteados\Prefeitura Campos de Julio\171246-2014 - Consulta - Prefeitura Campos de Julio - Voto. Vista.odt>