

# Podem os Municípios alterar os valores dos incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8.666/93?

**Jair Eduardo Santana**

Jurista. Especialista em Governança Pública. Mestre em Direito do Estado pela PUC de São Paulo. Advogado. Consultor de entidades públicas e privadas. Professor em cursos de pós-graduação. Atua na capacitação de servidores públicos de todas as esferas de governo. Autor de diversos artigos e livros publicados por esta editora. Para saber mais, visite <<http://www.jairsantana.com.br>>.

**Sumário:** 1 Contextualização necessária – 2 Regime dual licitatório – Sistema normativo – Normas de licitação e competências legislativas – 3 O art. 24 e as dispensas relacionadas a valores (incisos I e II) – 4 A resposta é sim, com reservas

## 1 Contextualização necessária

Indagou-nos \*\*\*<sup>1</sup> se é possível, ou não, alterar os valores dos limites de dispensa escritos nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

A resposta objetiva a tal questão desde sempre nos pareceu muito singela.

Não obstante, para a boa compreensão do nosso pensamento é indispensável que se contextualizem minimamente os pontos de vista que fundamentam a solução dada ao caso.

Antes de qualquer coisa, devemos considerar que a resposta ao que se questiona perpassa por conhecimentos que transcendem a simples visão subalterna do sistema jurídico.

É imperioso buscar na Fonte Máxima (o sistema do direito positivo) os elementos de que nos valemos para concluir desta ou daquela forma.

Estamos dizendo, por outras palavras, que o tema envolve *competência constitucional* para fazer ou não fazer algo válido no interior de um sistema normativo.

Em tal sentido é que estamos obrigados a lembrar – antes de tudo – que *somos uma federação*.

O Estado Federal apresenta certas características que o tipificam. No entanto, são elas variáveis de Estado para Estado. Daí falarmos em características “dominantes” da forma federativa de Estado.

Resulta como fundamental que o federalismo é algo que não pode ser avaliado senão a partir do próprio contexto no qual ele se insere. A diversidade de características que os vários Estados Federais apresentam leva ao estudo introspectivo do Estado brasileiro. Aliás, a Federação brasileira é ímpar, no sentido de que, como outras tantas, possui suas notas específicas e caracterizadoras.

A existência do Município na qualidade de ente político autônomo é prova disso.

Se, de um lado, é correto que o Município é dispensável ao Estado Federal clássico, se ele atualmente não possui representação no Congresso Nacional ou tampouco pode propor emendas à Constituição (no caso do Brasil), é certo também que está o ente municipal assentado no mesmo patamar que as demais pessoas políticas segundo o modelo dentre nós introjetado.

Tal fisionomia, antes de ser um defeito ou equívoco da Federação brasileira, é marca autêntica da sua particularidade. É característica não encontrável noutras Federações, mas que há tempos nos acompanha.

Possuindo seu próprio campo de autonomia, a *Constituição Federal confere ao Município competência para legislar*, o que faz através da sua Câmara de Vereadores com a participação do Prefeito Municipal.

Na partilha de competências que a Constituição Federal leva a efeito, ao dividir o poder político, o Município foi aquinhado com porção de matérias sobre as quais pode tratar pela via do Legislativo.

*O critério básico e definidor dessa área de competência é o interesse local* (art. 30, I, da Constituição Federal).

O conceito de interesse local, em si mesmo impreciso e complexo, possui a plasticidade necessária à sua utilização casuística. Sendo verificável concretamente, não há relação taxativa dos temas a serem tratados pela legislação fundada no interesse local.

*A competência legislativa suplementar do Município, se bem compreendida, pode ser de grandiosa utilidade pela localidade*. É ela válvula de escape para o suprimento de necessidades locais, deficientemente tratadas em normação de outras órbitas (art. 30, II, da Constituição Federal).

*Ponto essencial é desvendar a pertinência da legislação suplementar do Município*.

Diz o inciso II do art. 30 da Constituição Federal que o Município pode suplementar a legislação estadual e a federal, “quando couber”.

Pois bem. Quando cabe?

Entendemos que não somente em casos de vazios normativos mas também – e especialmente – quando a normação existente não seja hábil a concretizar as necessidades da localidade.

<sup>1</sup> Por força de ajuste contratual estamos impedidos de declinar o nome do Município que solicitou nossa manifestação sobre o assunto aqui materializado na forma de artigo doutrinário.

*Portanto, sendo “deficiente” ou “inexistente” legislação sobre a qual o Município não pode disciplinar primariamente (porque a ele não conferida tal competência), caberá a norma complementar.*

Tal mecanismo, no entanto, deve observar todos os limites que a própria Constituição Federal impõe. O interesse local é requisito intrínseco da legislação complementar.

*O fato é que esta (a legislação complementar) não poderá se desenvolver se aquele (o interesse local) não estiver presente.*

Perguntamos de modo hipotético: “que interesse teria o Município ao legislar suplementarmente sobre juntas comerciais”? (art. 24, III, da Constituição Federal). Provavelmente haja aí uma negativa.

A mesma resposta talvez já não se aplique ao “patrimônio cultural ou paisagístico” (art. 24, VII, da Constituição Federal).

Não é de hoje que dissemos:

Licitação também é um assunto que pode ser objeto de legislação local, observadas as regras gerais do ente central. A competência legislativa municipal é, nesse campo, suplementar.<sup>2</sup>

Assim concluir é, de uma só vez, homenagear a harmonia que deve existir no interior de uma federação entre as pessoas políticas que a integram.

A partilha constitucional de competências (levada a efeito numa federação) se vale de mecanismos distributivos das atribuições de cada ente político.

Uma das características que sempre se encontra presente no Estado Federal é a *descentralização política*. Implica ela, necessariamente, a divisão do poder governamental que é a medula do federalismo.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> *Sustentamos isso desde 1992*, em trabalho apresentado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em razão do qual obtivemos o título de Mestre em Direito do Estado (*Competências legislativas municipais*, dissertação transformada em livro no ano subsequente).

<sup>3</sup> Karl Loewenstein ensina que “la distribución de competencias entre el Estado central y los Estados miembros se hace de manera que permita el funcionamiento del Estado federal independientemente de los Estados miembros y, por otra parte, otorga a éstos últimos el grado de independencia frente al Estado central, que aparece como deseable para la continuación de la personalidad estatal de las regiones”. Raul Machado Horta, em trabalho digno de nota, averba acuradamente que: “a repartição constitucional de competências é exigência da estrutura federal de Estado. A forma federal de Estado corresponde ao Estado composto e plural, fundado na associação de vários Estados, cada um possuindo o seu ordenamento jurídico, político e constitucional...” E arremata o autor esclarecendo que: “sendo a repartição de competência o instrumento de atribuição a cada ordenamento de sua matéria própria, a preservação desse processo no tempo e a realização de sua própria finalidade de técnica aplacadora de conflitos impõem a localização da repartição de competências no documento fundamental da organização federal. A Federação. A Constituição Federal dirá onde começa e onde termina a competência da Federação. Onde se inicia e onde acaba a competência do Estado-Membro. A relação entre a Constituição Federal e a repartição

O critério que deve ser levado em conta para presidir essa divisão ou partilha de competências é o assentado no princípio da predominância de interesses. Ao órgão central destacam-se aquelas atividades de predominante interesse geral (interesse nacional).

Esse foi o comportamento pragmático assumido pelos constituintes da Filadélfia em 1787, cujo resultado (a Constituição Federal dos Estados Unidos) possui uma particularidade muito interessante: “[...] não há qualquer referência à palavra Federação na Constituição americana, muito embora seja ela o modelo das Constituições Federativas”.<sup>4</sup>

Importa saber que são encontráveis na doutrina basicamente *três critérios no que pertine à partilha de competências*. No entanto, fique claro de antemão que apenas dois deles são tidos por procedimentos adotáveis já que um deles é concebível apenas teoricamente.

O *primeiro sistema* tem como fundamento o fato de enumerar taxativamente as competências a serem outorgadas ao órgão central. São enumeradas as atribuições do poder central e, de consequência, os poderes residuais permanecem em mãos das unidades federadas. O âmbito dos poderes residuais ou remanescentes está demarcado por tudo aquilo que não esteja explícita ou implicitamente já compreendido nos poderes da União.

Parece óbvio que, no caso, uma avaliação do grau de autonomia dos Estados-Membros somente pode ser feita se considerada a zona de competências da ordem jurídica central. É dizer, quanto mais amplo for o campo de competências da União, menor será o grau de autonomia dos Estados-Membros.

de competências é uma relação causal, de modo que, havendo Constituição Federal, haverá, necessariamente, a repartição de competências dentro do próprio documento de fundação jurídica da organização federal. Na avaliação dos publicistas que lidam diuturnamente com o tema, ora a repartição é qualificada de ‘la grande affaire du fédéralisme’, ora de ‘Key to the inter-federal power structure’, evidenciando a essencialidade da repartição de competências e a razão de sua localização direta no documento constitucional, como parte ineliminável da Constituição Federal material”. Após essas explicações, conclui o Professor Horta: “A repartição constitucional de competências, responsável pela definição constitucional do campo próprio de cada ordenamento, poderá acentuar a descentralização, concentrando na Federação ou União a maior soma de poderes, ou conduzir à descentralização, reduzindo os poderes federais e ampliando os poderes estaduais, ou ainda, afastando-se das soluções extremas, dosar as competências federais e estaduais de modo a instaurar na Constituição Federal o equilíbrio entre o ordenamento central e os ordenamentos parciais. No primeiro caso, a centralização de poderes configura o federalismo centrípeto; no segundo, a descentralização conduz ao federalismo centrífugo, e, no terceiro, o equilíbrio na dosagem das atribuições conferidas aos ordenamentos implantará o federalismo de equilíbrio”. Cf. HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 33, n. 33, p. 249-274, 1991.

<sup>4</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. A federação no Brasil. *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, número especial, p. 192, 1987.

O sistema de partilha de competências, de que ora nos ocupamos, é aquele que fora adotado pelos constituintes da Filadélfia em 1787. Ali, os Estados ao se unirem reservaram para si todas as competências que não tivessem sido impostas ao poder central.

A *segunda forma de distribuição de competências* é diametralmente oposta à primeira, consistindo, basicamente, na enumeração taxativa dos poderes dos Estados-Membros, deixando à União os remanescentes. A Constituição Federal define os poderes cabentes às Unidades Federativas, tocando à União a competência residual.

Esse segundo modelo, ainda que não tanto utilizável como o primeiro, é um sistema que se adota, por exemplo, no Canadá.<sup>5</sup>

*Outro modo de distribuir competências* consiste na enumeração taxativa das atribuições da União, adotando-se o mesmo proceder relativamente aos poderes dos entes federados. Esgota-se o elenco de competências que é, em princípio, insuscetível de extensões, sendo adotado pela Índia. Fica patente, já à primeira vista, que dito sistema é possuidor de grandes inconvenientes, porque não fornece solução fácil para o caso do surgimento de atividades estatais novas não partilhadas anteriormente. Em consequência, afigura-se como um critério extremamente rígido e insatisfatório, vez que se torna vulnerável às omissões inevitáveis da enumeração minuciosa.<sup>6</sup>

A Constituição Federal vigente (desde 1988) repete, ao seu modo, a fórmula instituída pelo Decreto nº 01, de 15 de novembro de 1889, por força do qual tivemos a instituição da Federação no Brasil.

Nunca nos esqueçamos de que a Federação brasileira surgiu de um Estado Unitário que se fragmentou. De modo que, a bem da verdade, nunca tivemos por aqui uma *união de Estados* nos moldes do modelo tradicional.

Vê-se a partir daí que a Federação brasileira apresenta particularidades essenciais que a distingue de outras tantas.<sup>7</sup>

Mas o fato é que no Brasil, do mesmo modo que o órgão central (a União) possui seu campo de competências e atribuições, os Estados-Membros também o têm.

Ambos, Estados-Membros e poder central, desfrutam dos poderes que a Constituição lhes outorgou. Trata-se, portanto, de governos efetivos dotados de todos os organismos que tais entes comportam. Referimo-nos à existência, por exemplo, dos órgãos Legislativo, Executivo e Judiciário.

Sem pretender ainda entrar em questões tidas por discussões de alta indagação, o fato é que hoje a Federação brasileira se coloca muito presente na vida do indivíduo. Tanto o poder central como o ente regional exercem atividades que causam interferência direta e diuturna sobre o indivíduo. Numa primeira análise, *é curioso notar que o cidadão brasileiro se encontra numa situação singular: deve ele obediência não a dois, mas sim a três focos de irradiação de comandos normativos igualmente válidos e obrigatórios.*

Tudo isso que se explicou foi necessário à compreensão de premissas singelas:

- a) nosso sistema normativo abriga a forma federativa de Estado;
- b) a forma federativa de Estado demanda que as competências sejam partilhadas entre as pessoas políticas que integram o pacto federal;
- c) o Brasil adotou modelo de partilha de competências que habilita o Município a suplementar as normas editadas pela União Federal, desde que presentes (simultaneamente) o interesse local e a necessidade de preencher espaços, lacunas, vazios, deficiências ou insuficiências da normação existente.

## 2 Regime dual licitatório – Sistema normativo – Normas de licitação e competências legislativas

Entendidas as premissas postas no item anterior, estamos aptos a dizer que *o núcleo da*

<sup>5</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 102.

<sup>6</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 56.

<sup>7</sup> Pensamos que o trato que a Constituição Federal dispensa ao Município é caracterizador da particularidade apresentada por nossa Federação. Fazem-se oportunas, no entanto, as palavras lançadas por Aires Barreto quanto ao tema: “De acordo com o art. 1º do novo texto, vamos verificar que o Município foi erigido ao nível de ente federativo. É o que diz o art. 1º: ‘A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal’... Ora, que ente federativo é esse que não tem representação no Congresso? Os deputados representam o povo. Os senadores representam os Estados. Os Municípios não têm representação. Os Municípios também não têm Poder Judiciário. Então, logo se detecta o equívoco” (Os municípios na nova Constituição brasileira. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *A Constituição Brasileira – 1988: interpretações*. 2. ed.

Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988. p. 83, grifos nossos). Queremos deixar claro nosso posicionamento quanto ao tema. O fato de o Município brasileiro não possuir representação no Congresso, além de outras características apanháveis ao longo do Texto Maior (como, v.g., não poder ele apresentar emendas à Constituição), não é significativo de que nosso modelo não seja o federativo ou, ainda, que estejamos diante de questão insuperável. Não se trata disso. Ao contrário, a análise do modelo federativo pátrio somente pode ser feita introspectivamente. Não é possível, nesse passo, o método comparativo. Como já se disse, cada Estado corresponde a uma dada Federação de modo que o que se apresenta como característica marcante em certo Estado pode muito bem não aparecer noutra. E o caso brasileiro é bastante apto a demonstrar a veracidade do afirmado, já que muitas das peculiaridades que aqui se mostram evidentes acabam por ser elementos que, em outro contexto, possuem outra posição.

*disciplina normativa das licitações encontra-se na Constituição da República*, que consagra os princípios e regras fundamentais sobre Organização do Estado e Administração.

Em tal sentido sabe-se que *compete à União expedir normas gerais de licitação e contratação*, em todas as modalidades, *para as administrações 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. 24, XXVII, da Constituição Federal).

Dessa forma, o constituinte visou, nesses dois momentos, proteger a atividade dessas sociedades exploradoras de atividade econômica, colocando-as sob o regime das empresas privadas, para garantir que mantivessem o mesmo desempenho das demais empresas que atuam no mercado, de modo a afastar qualquer mecanismo de proteção ou de privilégios.

Cabe lembrar que a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, alterou tanto o art. 173 quanto o art. 22, XXVII.

Por isso, criou-se o que estamos chamando de “regime dual”, pois são duas situações bem distintas.

Decompondo a norma para facilitar entendimento:

- a) a União é quem detém competência legislativa sobre o tema licitações e contratações públicas;
- b) a União pauta-se pela determinação das regras gerais (art. 22, XXVII), não descendo às normas específicas ou, tampouco, às operacionais. Com isso não se inibiria as competências dos demais entes federados (não estamos falando na hipótese de omissão quanto à fixação dessas normas gerais);
- c) o art. 37, XXI, está direcionado para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional em todos os níveis de governo (a própria União, Estados, Municípios, etc.);
- d) em se tratando de sociedade de economia mista ou de empresa pública, que explorem atividade econômica, obedecer-se-á ao art. 173, §1º, III;
- e) segundo o art. 173, §1º, III, a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública e disporá sobre licitações, observados os princípios da Administração Pública (e não o art. 37, XXI – que remete no presente momento à Lei nº 8.666/93 e às demais normas complementares, tais como Lei nº 10.520/02, Lei nº 12.462/11, LC nº 123/06). É dizer, o regime licitatório das empresas públicas

e das sociedades de economia mista não se confunde com o regime licitatório da Administração direta e indireta da União, Estados e Municípios.

Importante assim entender porque no Município \*\*\* há entidades (empresa pública e sociedade de economia mista) que nem mesmo se sujeitam aos comandos da Lei nº 8.666/93 ou de normas desse mesmo porte.

E, nesse caso, a solução para o questionamento principal – podemos alterar os limites de valores de que falam os incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93? – agita outra sorte de ponderações.

É o caso de reenquadramento de tais entidades à disciplina específica. Para casos tais, é nossa sugestão expressa.

Nosso posicionamento sobre isso é também antigo.<sup>8</sup>

E dele dissentia o culto amigo Professor Marçal Justen Filho, que recentemente aderiu ao nosso pensar, ao escrever:

Ocorre que o art. 22, inciso XXVII, da CF/88 previu especificamente que a União é titular de competência legislativa privativa para editar normas gerais sobre contratações administrativas e licitações. Como decorrência, poderia entender-se que não existem propriamente competências concorrentes entre os diversos entes federativos em matéria de licitações e contratos administrativos. As normas gerais seriam necessárias e obrigatoriamente veiculadas mediante lei federal. [...]

Portanto, não existiria competência legislativa para os demais entes federativos disporem sobre normas gerais nessa matéria. A omissão da União não autorizaria o exercício pelo ente federativo local de competência legislativa que importasse a edição de norma geral nesse campo. [...]

Mas essa interpretação não se afigura como correta. Rigorosamente, a disciplina do art. 22, incisos XXVII, da CF/88 não produz maiores efeitos ou inovações na sistemática geral. A União dispõe de competência para editar normas gerais – seja por

<sup>8</sup> Na última edição do nosso *Competências legislativas municipais* (Belo Horizonte: Del Rey, 1997), já expressávamos tal sentimento. Deixamos de transcrever para cá as alongadas discussões e ponderações que em tal obra fizemos porque entendemos desnecessárias. Veja-se, acaso haja interesse, todo o capítulo 16 da citada obra. E temos talvez uma espécie de obrigação de dizer que sempre estivemos muito confortáveis em relação a isso, já que o tema foi, por coincidência, assunto da nossa dissertação de mestrado em 1992; antes mesmo da edição da Lei nacional nº 8.666/93. *O tema central*, pede-se a compreensão do leitor para que assim pontuemos, *antes de ser de “licitação” é de “puro entendimento da estrutura de divisão das competências legislativas no Brasil”*. Para compreender as profundezas do que dizemos, seria necessário regredirmos à Convenção realizada na Filadélfia em 1787, perpassando por todo o nosso histórico constitucional, sem deixar de olhar para a Constituição de Weimar (1919). Dentro desse contexto e com referências tais, é possível entender o “modelo constitucional de repartição de competências legislativas de 1988”.

força do referido art. 22, inciso XXVII, seja por efeito do art. 24. Existe a competência privativa dos entes federativos para editar normas especiais. A eventual omissão da União em editar normas gerais não pode ser um obstáculo ao exercício pelos demais entes federativos de suas competências. Assim, por exemplo, a eventual revogação da Lei nº 8.666, sem que fosse adotado outro diploma veiculador de normas gerais, não impediria que os demais entes federativos exercitassem competência legislativa plena. [...]

Um dos princípios constitucionais mais relevantes é o da Federação, e adotar a estrutura federativa acarreta decorrência inafastável. Assegura-se a cada ente federal uma margem de autonomia mínima. Não haverá federação real e efetiva quanto um ente for dotado de competência para interferir sobre os serviços e os interesses pertinentes a outro ente. Bem por isso, ser o Brasil uma Federação significa que a União não pode dispor acerca da estrutura organizacional interna e dos assuntos de peculiar interesse de Estados, Distrito Federal e Municípios. Seria inconcebível que a Constituição tivesse consagrado inúmeras regras e princípios acerca da Federação e, simultaneamente, outorgasse à União competência para estruturar o funcionamento dos outros entes federais. Aliás, se tal vontade constitucional existisse, exteriorizar-se-ia em disposições de grande relevo e relacionadas com a organização federal brasileira. Isso não ocorreu e a Constituição, ao disciplinar sobre Estados, Distrito Federal e Municípios, ressaltou de modo explícito sua autonomia interna em face da União.

Portanto, o conceito de norma geral não é sobreponível ao de Federação. *As competências locais derivadas da organização federal não podem ser limitadas através de lei da União, destinada a veicular normas gerais. Em termos mais diretos: norma geral não é instrumento de restrição da autonomia federativa.*<sup>9</sup> (grifos nossos)

### 3 O art. 24 e as dispensas relacionadas a valores (incisos I e II)

A esta altura já está compreendido que a União Federal edita tão somente *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, da Constituição Federal de 1988.

Está fixada também a ideia de que os entes políticos que integram a federação brasileira detêm competência legislativa para tratar da matéria dentro do espaço que a Constituição Federal lhes reservou.

No caso do Município, pode ele se valer dos critérios que se relacionem ao interesse local e à legislação suplementar.

E, em tal sentido, a legislação referida no art. 37, XXI se materializa (por exemplo) às leis nº 8.666/93 (Lei Nacional de Licitações), nº 10.520/02 (Lei Nacional do Pregão), nº 123/06 (Lei Nacional de Aquisições Relacionadas às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte), dentre outras.

A problemática das normas gerais editadas pela União é tema antigo que não trouxe (e nem poderia trazer) fórmulas matemáticas para seu entendimento.

Sempre preferimos abordar a questão por angulação diversa.

De fato, a primazia da legislação federal (*nacional* seria o correto) sobre as demais “legislações” não nos pareceu nunca, em princípio, restrição qualquer às autonomias estadual e municipal.

Com efeito, o simples fato de se atribuir ao poder central competência para editar as chamadas “regras gerais”, visto em si mesmo, parece até salutar.

Assim, o elemento centralizador atua como fator de unificação da nação como um todo. É dizer, permite ele que estejam coesos todos os subsistemas normativos que informarão o “interesse nacional”.

A partir da identificação da fisionomia básica e estrutural que se pretende imprimir ao todo, cada ente político que se situa à periferia pode muito bem atuar na conformidade do que lhe permite a sistemática vigente.

Entretanto, concordamos que a identificação dos limites de atuação do poder central nessa matéria não seja tarefa das mais fáceis.

Permitimo-nos dizer que, ao que parece, o próprio Texto Constitucional não forneceu com exatidão os marcos dentro dos quais as “normas gerais” devem se pautar.

A esse respeito dedicou capítulo, intitulado “A dificuldade na identificação das normas gerais”, a Profa. Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Nada obstante se registre como um dado positivo o alargamento da competência legislativa concorrente, não se há de perder de vista que, mesmo nesta esfera, dá-se uma centralização normativa, ainda que no âmbito restrito das normas gerais. E isto deverá levar a uma “inevitável uniformização no tratamento de certas matérias, fato este que nem sempre poderá ser superado pelas normas específicas para atender às diversidades regionais existentes no país” (FERRAZ, 1989:70).

Não é desarrazoado o objetivo de uniformizar o “essencial sem cercear o acidental, peculiar das unidades federadas”, como pondera Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1988:158), mostrando que “essa

<sup>9</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 14-17.

atividade homogeneizadora se justifica à medida que a excessiva diversificação normativa prejudique o conjunto do país, daí ter sido adotada em inúmeros Estados federativos”.

O grande problema que se coloca a propósito é o da formulação de um conceito de normas gerais que permita reconhecê-las, na prática, com razoável segurança.

E, no entanto, a separação entre normas gerais e normas que não tenham esse caráter é fundamental. De fato, no campo da competência concorrente limitada, em que há definição prévia do campo de atuação legislativa de cada centro de poder em relação a uma mesma matéria, cada um deles, dentro dos limites definidos, deverá exercer a sua competência com exclusividade, sem subordinação hierárquica. Com a consequência de que a invasão do espaço legislativo de um centro de poder por outro gera a inconstitucionalidade da lei editada pelo invasor.<sup>10</sup>

Diante de tais colocações, conclui-se então que, em se tratando de competência legislativa concorrente não cumulativa, o problema dos parâmetros das “normas gerais” é visto em grande evidência.

Outro não é o pensamento de Pinto Ferreira:

Neste tocante, havendo legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, e o que lhe for contrário.

Esta orientação deriva aliás do regime constitucional social-weimariano de 1919. A origem do art. 24 da Constituição brasileira de 1988 deriva do art. 10 da Constituição alemã de 1919, determinando que “O Reich pode fixar normas gerais por via legislativa” (*Das Reich kann im Weger der Gesetzgebung Grundgesetze aufstellen*). De acordo com esta disposição, o governo federal poderia fixar normas gerais, sem descer a pormenores, o que ainda acontece com a Constituição de Bonn de 1949, nos arts. 71 e 73. A mesma origem tem o artigo 24 da Lei Magna de 1988.

Entretanto, sempre que há discordância entre as normas editadas pela União e pelos Estados-Membros as normas federais têm prevalência, de acordo com a regra: “*Bundesrecht bricht Landesrecht*”, isto é, o direito federal quebra o direito estadual, ou, ainda, o direito federal prima sobre o direito estadual.<sup>11</sup>

Calha perguntar no momento: *seriam os incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 norma geral em que medida?*

Nossos olhos devem se voltar novamente para o art. 37, XXI, da Constituição Federal neste exato instante para que nos lembremos de que “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, *ressalvados os casos especificados na legislação*”.

Ou seja, a legislação aludida no citado dispositivo é que determinará as hipóteses de *afastamento das licitações*.<sup>12</sup>

Em termos pragmáticos, a Lei nº 8.666/93 e normas de porte equivalente estabelecerão quais os casos em que não haverá licitação. E aproveitamos a oportunidade para lembrar que há casos de *dispensa de licitação* fora das hipóteses previstas na Lei nº 8.666/93.

Entendemos que tais hipóteses de *afastamento da licitação* (estejam ou não na Lei nº 8.666/93) devam pertencer ao campo das normas gerais. Será a norma geral que excepcionará as situações em que não se fará licitação pública para as obras, serviços, compras e alienações.

Situações tais, por serem excepcionais, devem ser interpretadas sempre restritivamente e não seria imaginável que normas “não gerais” pudessem criar outras hipóteses de “não licitação”.

E foi assim que a Lei nº 8.666/93 (na redação atual) estabeleceu diversas *hipóteses legalmente qualificadas de afastamento do procedimento licitatório*, dentre elas duas específicas relacionadas a valores:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; [...].

O primeiro caso (inciso I do art. 24) representa R\$15.000,00, enquanto o segundo (inciso II do art. 24) se refere a R\$8.000,00.

<sup>10</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 156.

<sup>11</sup> FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 291.

<sup>12</sup> As situações de ressalva ou de afastamento dos certames licitatórios têm sido denominadas por nós de *hipóteses legalmente qualificadas de afastamento do procedimento licitatório*. Abrangem as dispensas, as inexigibilidades e todas aquelas onde a exceção se faça necessária.

Tais valores são “dobrados” na forma do §1º do art. 24 e passam, assim, para R\$30 mil e R\$16 mil, respectivamente, para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

Ou seja, a depender da condição jurídica do “contratante público” (consórcios, sociedades de economia mista, empresa pública, autarquia, etc.), os valores que justificam materialmente a dispensa encontram-se em patamar potencializado.

De qualquer modo, as denominadas *pequenas contratações* feitas sob o regime de dispensa (incisos I e II do transcrito art. 24) têm razões de sobra para que assim se corporifiquem.

Um excelente argumento se atrela à eficiência que vetoriza todo o agir administrativo.

Instaurar certames licitatórios para adquirir objetos de pequena monta é intuitivamente premiar a ineficiência e entremostar a absoluta ausência de governança nos procedimentos aquisitivos.

Quando assim se fala, há de se ter extremo cuidado para não se reduzir a análise presente ao aspecto puramente econômico que a hipótese agita. É incorreto imaginar que as hipóteses dos incisos I e II do art. 24 se justifiquem apenas numa eventual relação imaginária de custo-benefício.

Preocupamo-nos no Brasil, por acaso, com os custos operacionais dos procedimentos de aquisição?

Noutras palavras, quanto custaria um procedimento licitatório?

Aqui não é o local adequado para que nos aprofundemos nessa temática. Mas não podemos nos furtar de registrar que há muito tempo nos dedicamos<sup>13</sup> a esse aspecto tão importante e tão desdenhado pela Administração Pública brasileira.

E assim fazemos para dizer que – segundo uma dada metodologia aceita universalmente<sup>14</sup> – os custos operacionais de uma dispensa podem ser diametralmente opostos a outro.

Se quisermos mensurar custos operacionais nos procedimentos licitatórios, será necessária a apropriação de todas as despesas realizadas em todo o ciclo dessa atividade.

É exatamente nesse ponto que não se pode comparar quem realize “pequenas aquisições” se valendo de moderníssimas ferramentas gerenciais com aquele que trilhe por caminhos árduos e arcaicos. Atividades assemelhadas – se realizadas por uma forma ou outra – geram custos diversos. Num

caso, o “custo da aquisição” pode representar algo infinitamente menor do que aquele experimentado na outra situação.

Imaginemos (para exemplificar) que haja Unidade Administrativa na qual o custo econômico de uma aquisição direta seja R\$300,00. E, em sentido oposto, pensemos noutra Unidade Administrativa em que esse mesmo custo seja de R\$3.000,00.

Precisa ficar claro que o “custo econômico de um certame licitatório” é algo muito variável de Unidade Administrativa para Unidade Administrativa e não pode ser tomado – de modo genérico – como fator único de afastamento do certame.

Seja como for, esse é um aspecto importante para justificar as dispensas aqui analisadas.

De nossa parte, não gostamos da visão reducionista<sup>15</sup> para as justificativas que se relacionem às hipóteses legalmente qualificadas de afastamento das licitações.

Há por certo razões mais transcendentais para justificar hipóteses tais. De modo resumido, concentram-se tais justificativas na necessidade de se praticar a governança pública e materializar todos os elementos que integram o respectivo conceito.

Em 1993, a Lei Nacional de Licitações previa como parâmetro aos valores que referenciam as dispensas dos incisos I e II do art. 24:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite – até Cr\$100.000.000,00 (cem milhões de cruzeiros);
- b) tomada de preços – até Cr\$1.000.000.000,00 (um bilhão de cruzeiros);
- c) concorrência – acima de Cr\$1.000.000.000,00 (um bilhão de cruzeiros);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite – até Cr\$25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de cruzeiros);
- b) tomada de preços – até Cr\$400.000.000,00 (quatrocentos milhões de cruzeiros);
- c) concorrência – acima de Cr\$400.000.000,00 (quatrocentos milhões de cruzeiros).

§1º Para os Municípios, bem como para os órgãos e entidades a eles subordinados, aplicam-se os seguintes limites em relação aos valores indicados no caput deste artigo e nos incisos I e II do art. 24 desta lei:

<sup>13</sup> SANTANA, Jair Eduardo. Sistema de custos e avaliação de metas na administração pública. SAG: um caso de sucesso na administração judiciária do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Boletim de Direito Administrativo*, v. 26, n. 10, p. 1137-1145, out. 2010.

<sup>14</sup> *Activity Based Costing – ABC*.

<sup>15</sup> Para aprofundamento nesse particular, veja-se SANTANA, Jair Eduardo. Pensamentos linear-cartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança pública: as aquisições governamentais. *ILC – Informativo de Licitações e Contratos*, v. 19, n. 226, p. 1.207-1.217, dez. 2012.

I - 25% (vinte e cinco por cento) dos valores indicados, quando a população do município não exceder a 20.000 (vinte mil) habitantes;

II - 50% (cinquenta por cento) dos valores indicados, quando a população do município se situar entre 20.001 (vinte mil e um) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III - 75% (setenta e cinco por cento) dos valores indicados, quando a população do município se situar entre 100.001 (cem mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV - 100% (cem por cento) dos valores indicados, quando a população do município exceder a 500.000 (quinhentos mil) habitantes.

§2º Para os fins do parágrafo anterior, adotar-se-á como parâmetro o número de habitantes em cada município segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O art. 24, de sua vez, tinha à época a seguinte redação (para os incisos I e II):

Art. 24. [...]

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 5% (cinco por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda de obras e serviços da mesma natureza que possam ser realizados simultânea ou sucessivamente;

II - para outros serviços e compras de valor até 5% (cinco por cento) do limite previsto na alínea a, do inciso II do artigo anterior, e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; [...].

Posteriormente, a Lei nº 9.648 de 1998 alterou a “base de cálculo” dos incisos I e II do art. 23, estabelecendo que:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) convite – até R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

b) tomada de preços – até R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

c) concorrência – acima de R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite – até R\$80.000,00 (oitenta mil reais);

b) tomada de preços – até R\$650.000,00 (seiscientos e cinquenta mil reais);

c) concorrência – acima de R\$650.000,00 (seiscientos e cinquenta mil reais).

E, nessa linha modificativa, os incisos I e II do art. 24 igualmente haviam sido alterados pela Lei nº 8.883, em 1994, e, em 1998, pela Lei nº 9.648.

I - para obras e serviços de engenharia de valor até cinco por cento do limite previsto na alínea a do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente (Lei nº 8.883/94);

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente (Lei nº 9.648/98);

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez (Lei nº 9.648/98).

Catalisada no tempo a ideia de que certos objetos – considerados de valores pequenos – poderiam se subsumir a um regime jurídico procedimental menos oneroso (não apenas economicamente), não pode escapar da análise que a própria norma que instituiu tal sistemática previu que ditos valores seriam ajustados no futuro.

A Lei nº 8.666/93 estabeleceu:

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).

A Lei nº 8.883/94, de sua vez, dispôs:

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.

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).

A Lei nº 9.648/98, por fim, determinou:

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.

Conclui-se daí, por leitura solitária ou sistêmica (não importa), que os valores das dispensas poderiam ser revistos de tempos em tempos para ajustar-se às circunstâncias do futuro.

O que se tem diante de nós é, assim, uma hipótese genérica de afastamento de licitação fundada em determinados valores imaginados pelo legislador nacional; valores que, segundo a própria regra geral, poderiam ser alterados de tempos em tempos para adequar-se às circunstâncias presentes.

A variação de preços de mercado (referida na lei) faz supor, de modo absoluto, que deveria existir habitual sintonia entre preços praticados no mercado e os limites da dispensa. Isso, por certo, refletindo na realidade de cada Unidade Administrativa. Variável, portanto, de ente federativo para ente federativo.

*Sentimo-nos à vontade – a esta altura – para dizer que se a hipótese legalmente qualificada de afastamento da licitação é norma geral (dispensa por valor), os valores em si mesmos não poderão jamais sê-lo.*

O Supremo Tribunal Federal tem um excepcional precedente que nos traz conforto absoluto.

Ao discutir a questão de normas gerais em licitações (ADI 927-3), o Ministro Carlos Velloso pontuou:

Registre-se, entretanto, que a competência da União é restrita a normas gerais de licitação e contratação. Quer dizer que os Estados e os Municípios também têm competência para legislar a respeito do tema: a União expedirá as normas gerais e os Estados e Municípios expedirão normas específicas. [...]

A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito das suas competências.

Dada a propriedade da citação feita, pelo Ministro Relator, a uma brilhante passagem escrita pelo Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, tomamos a liberdade de transcrevê-la na íntegra:

Cuidando especificamente do tema, em trabalho que escreveu a respeito do DL 2.300/86, Celso Antônio Bandeira de Mello esclareceu que “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 pre-estabelecem 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*”. E acrescenta o ilustre administrativista: “*Se isso fosse norma geral, estaria apagada a distinção constitucional entre norma, simplesmente, e norma geral...*” (“Licitações”, RDP 83/16). (grifos nossos)

Desde sempre nos foi certo que somente a União Federal, via norma geral, poderá excepcionar a instauração de certames. Mas igualmente correto é 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 art. 120 (da Lei nº 8.666/93) até o dia de hoje.

Mas tal decisão em nada afeta o núcleo das possibilidades existentes nas demais esferas governamentais.

Estas, aliás, recebem da Lei nº 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 às regras gerais da Lei nº 8.666/93 não pode significar apenas um recado para aqueles entes políticos que já possuíam estatutos licitatórios editados anteriormente à norma geral de 1993.

Quem quer que já tivesse ou editasse normas “não-gerais” (considerado o marco de 1993) deverá obediência irrestrita às normas da Lei nº 8.666, porque – estas sim – “gerais”.

*Apesar de reconhecermos a possibilidade de trânsito, pelo Município, na fixação de valores diversos daqueles decorrentes dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, temos a cautela de dizer que o preenchimento desse espaço é limitado por outros vetores que informam o sistema normativo.*

Fica fácil entender com um exemplo extremo. Imaginemos que dado Município fixe os valores de dispensa (art. 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 realizará um certame qualquer naquela localidade, ofendendo-se de morte diversas letras da

Constituição Federal que determina ser exceção o afastamento concorrencial (art. 37, 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, à época, ainda não tínhamos dentre nós o Plano Real. Porém, esse cenário é, no mínimo, interessante:

Dispositivo legal	Valor histórico	Índice de correção*	Valor corrigido
Art. 24, I	R\$15.000,00	2,7146609	R\$40.719,91
Art. 24, II	R\$8.000,00	2,7146609	R\$21.717,29
§1º do art. 24	R\$30.000,00	2,7146609	R\$81.439,83
§1º do art. 24	R\$16.000,00	2,7146609	R\$43.434,57

\* Os valores foram atualizados a partir de 05/1998 até maio/2014.

Se apenas fossemos realizar a atualização monetária dos valores constantes atualmente nos incisos I e II do art. 24 (e disposição paragrafária), 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 tanto do ponto de vista da legalidade quanto do ponto de vista da excelente governança pública.

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 cálculo 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 práticas. E, em casos tais, elevar 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, a 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 demonstrem que a medida (aumentar valores das dispensas) é acertada será possível acatá-la.

Noutras palavras, mais simples até, viria a pergunta: qual a razão de aumentar os valores das dispensas mencionadas nos incisos I e II do art. 24 da Lei Geral de Licitações?

Ou, bem ao estilo antigo, *quid prodest?* É 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.

#### 4 A resposta é sim, com reservas

Sintetizando tudo o que aqui agitamos, a nossa resposta é sim. Podem os Municípios alterar os valores dos limites estabelecidos pelos incisos I e II do art. 24 da Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93).

Porém, há reservas.

Nossa argumentação, em resumo, pontou o que segue.

O entendimento do tema perpassa e decorre de vetores existentes na Constituição Federal.

O Estado Federal brasileiro adota modelo de partilha de competências entre as pessoas políticas que integram o respectivo pacto.

Segundo tal pacto, à União está reservada a tarefa de dispor legislativamente sobre licitações e contratos administrativos.

A atuação da União Federal está adstrita às normas gerais.

Estados e Municípios podem editar normas específicas de licitação e contratação, segundo a competência que a Constituição Federal lhes reservou.

Norma geral de licitação, segundo precedentes da nossa Corte Suprema, não cuida de detalhes, pormenores ou minúcias.

Os casos de dispensa de licitação (hipótese legalmente qualificada de afastamento do certame licitatório) são passíveis de tratamento por normas gerais.

Sendo as dispensas exceção à regra geral, não podem Estados e Municípios criar novas hipóteses e a interpretação sobre casos tais é sempre restritiva.

Sendo a dispensa de licitação em decorrência do valor da contratação uma regra geral, os valores respectivos não estão no núcleo das competências da entidade central (a União Federal), como decorrência lógica da diversidade de situações existentes em cada Unidade Federada e Unidade Administrativa.

Possibilitado está, portanto, o Município a alterar os valores de dispensa aludidos nos incisos I e II

do art. 24 da Lei Geral de Licitações, por ato normativo específico.

Ressalvamos que – a despeito de tal possibilidade – não poderá a ação local desnaturar o instituto a ponto de fazer da exceção uma regra. Ou seja, elevar os valores aqui tratados a limites insuportáveis que acabem por desnaturar o instituto da licitação, sob pena de violar diretamente a regra escrita no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

Do ponto de vista pragmático, sugerimos ao \*\*\* que desenvolva estudos prévios, realize diagnósticos, ensaios e simulações antes de tomar qualquer iniciativa que altere os valores da dispensa.

Sugerimos, ainda, que envide esforços no sentido de instituir o planejamento anual e prévio das aquisições públicas e se obtenha, a partir daí, um panorama sistêmico e compreensivo que permita saber se a medida desejada é, ou não, uma boa solução estratégica para as suas compras.

Registramos que a recente Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014, determinou que se materializem as contratações a que aludem os incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, preferencialmente, na localidade e diante de microempresas e empresas de pequeno porte. O fato tem impacto direto no Setor e não pode deixar de integrar a política de desenvolvimento econômico e social vetorizada pelo art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Por fim, considerando a existência de entidades locais (empresa pública e sociedade de economia mista) que nem mesmo se sujeitam aos comandos da Lei nº 8.666/93 ou de normas desse mesmo porte, sugerimos sejam tomadas providências para que o estatuto jurídico mencionado no art. 173, §1º, III, da Constituição Federal seja editado.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SANTANA, Jair Eduardo. Podem os Municípios alterar os valores dos incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8.666/93? *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 7, p. 25-35, set./out. 2014.

---