



## RESOLUÇÃO TCE/TO Nº 803/2014- Pleno

1. Processo nº: 7508/2014
2. Classe de assunto: 03 – Consulta
- 2.1. Assunto: 05 – Consulta sobre a possibilidade de o Poder Executivo Municipal atualizar, mediante lei ou decreto, os valores das modalidades licitatórias e editar normas próprias de licitação
3. Responsável: Carlos Enrique Franco Amastha – 489.616.205-68 – Prefeito
4. Órgão: Prefeitura de Palmas - TO
5. Relator: Auditor em Substituição a Conselheiro Leondiniz Gomes
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Litza Leão Gonçalves
7. Procurador constituído nos autos: João Paulo César Lima – Procurador Chefe - SUAD

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA DE PALMAS. IMPOSSIBILIDADE DE ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS, LEGISLAREM, DE FORMA SUPLEMENTAR, OBJETIVANDO FIXAREM NOVOS VALORES ÀS MODALIDADES DE LICITAÇÃO. ART. 23 DA LEI N. 8.666/93. NORMAS GERAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. OBJETIVANDO ATUALIZÁ-LAS APENAS ÀS CARACTERÍSTICAS LOCAIS. CONHECIMENTO. RESPOSTA EM TESE. PUBLICAÇÃO.

### 8. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos os autos de nº 7508/2014, que versam sobre consulta formulada pelo senhor Prefeito Municipal de Palmas, Carlos Enrique Franco Amastha, visando obter orientações sobre os seguintes pontos:

- “1) A legalidade do poder executivo municipal de Palmas, atualizar, mediante lei ou decreto, baseado nos índices de correção monetária, os valores das modalidades licitatórias constantes na Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993? e;
- 2) A Legalidade do município de Palmas editarem normas próprias de licitação, com fulcro nos artigos 1º e 118 da Lei n. 8.666/93, tendo em vista da edição de normas GERAIS sobre licitação e Contratos Administrativos, conforme o entendimento esposado pelo STF no julgamento da ADI n. 927-3 (MC), reconhecendo que as normas de caráter específico contidas na Lei no 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?” (conforme original)



## Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Considerando que a resposta à presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, nos termos dos art. 150, § 3º e art.152 do Regimento Interno deste Tribunal;

Considerando que o art. 23 da Lei n. 8.666/93 estabelece os valores das modalidades de licitação, de modo que tal dispositivo trata-se de norma geral, cuja a competência para legislar sobre matéria dessa natureza, é privativa da União;

Considerando os pareceres do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público de Contas;

Considerando, por fim, tudo que dos autos consta,

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em consonância com o parecer do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público de Contas, com fundamento nas disposições contidas no artigo 1º, XIX da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigos 151 e 152, do RITCE/TO, em:

8.1 conhecer desta consulta, por atender aos requisitos fixados no art. 150 do Regimento Interno deste Tribunal;

8.2 esclarecer ao consulente que a resposta à presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, nos termos dos art. 150, § 3º e art.152 do RITCE/TO;

8.2 responder à Consulta nos seguintes termos:

- a) não é possível Estados, Distrito Federal e Municípios legislarem de forma suplementar, seja por meio de lei ou decreto, objetivando atualizar os valores das modalidades de licitações, constantes do art. 23 da Lei n. 8.666/93, vez que tal dispositivo trata-se de norma geral, cuja a competência para legislar sobre matéria dessa natureza, é privativa da União;
- b) é possível aos demais Entes da Federação, neste caso específico, a municípios, regulamentar, de maneira suplementar, por meio de legislação específica, as normas gerais constantes da Lei n. 8.666/93, objetivando ajustá-las às características locais, ressaltando que tais regulamentações somente devem abranger sobre matérias que não foram contempladas nas normas gerais constantes da Lei de Licitações.

8.4 determinar a publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos do artigo 341, § 3º do



## **Tribunal de Contas do Estado do Tocantins**

Regimento Interno deste Sodalício, para que surta os efeitos legais necessários;

8.5 determinar à Secretária do Tribunal Pleno que remeta ao consulente cópia do Relatório, Voto e Resolução;

8.6 determinar à Secretária do Tribunal Pleno que encaminhe cópia desta deliberação à Diretoria-Geral de Controle Externo, a fim de que procedam às anotações e às cautelas de praxe;

8.7 encaminhar, por fim, à Coordenadoria de Protocolo Geral, para as anotações de mister e posterior encaminhamento à origem.

Na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 03/12/2014, sob a presidência do Conselheiro Presidente José Wagner Praxedes, os Conselheiros Napoleão de Souza Luz Sobrinho, Manoel Pires dos Santos, André Luiz de Matos Gonçalves, os Conselheiros-Substitutos Maria Luiza Pereira Meneses e Fernando César Benevenuto Malafaia, substituto de Conselheiro da 6ª relatoria votaram com o Relator, Conselheiro-Substituto Leondiniz Gomes. Esteve presente a Procuradora Geral de Contas, Litza Leão Gonçalves. O resultado proclamado foi por unanimidade dos votos.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos 3 dias do mês de dezembro de 2014.

1. Processo nº: 7508/2014
2. Classe de assunto: 03 – Consulta
- 2.1. Assunto: 05 – Consulta sobre a possibilidade de o Poder Executivo Municipal atualizar, mediante lei ou decreto, os valores das modalidades licitatórias e editar normas próprias de licitação
3. Responsável: Carlos Enrique Franco Amastha – 489.616.205-68 – Prefeito
4. Órgão: Prefeitura de Palmas - TO
5. Relator: Auditor em Substituição a Conselheiro Leondiniz Gomes
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Litza Leão Gonçalves
7. Procurador constituído nos autos: João Paulo César Lima – Procurador Chefe - SUAD

### **8. RELATÓRIO Nº 213/2014**

8.1. Por meio dos presentes autos, o Prefeito Municipal de Palmas, Carlos Enrique Franco Amastha, formula consulta a este Tribunal de Contas, nos exatos termos que seguem:

“1) A legalidade do poder executivo municipal de Palmas, atualizar, mediante lei ou decreto, baseado nos índices de correção monetária, os valores das modalidades



licitatórias constantes na Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993? e;

2) A Legalidade do município de Palmas editarem normas próprias de licitação, com fulcro nos artigos 1º e 118 da Lei n. 8.666/93, tendo em vista da edição de normas GERAIS sobre licitação e Contratos Administrativos, conforme o entendimento esposado pelo STF no julgamento da ADI n. 927-3 (MC), reconhecendo que as normas de caráter específico contidas na Lei no 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?” (conforme original)

8.2. À presente consulta, em conformidade com o art. 150, V do RITCE/TO, fora acostado o Parecer Consultivo, subscrito pelo Procurador-Chefe da SUAD, João Paulo César Lima.

8.3. Através do Despacho nº 884/2014, esta Relatoria determinou que os autos fossem impulsionados à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios; Corpo Especial de Auditores e Ministério Público de Contas, em cumprimento ao estabelecido nos artigos 151 e 155 do RITCE/TO.

8.4. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios se pronunciou através do Parecer Jurídico nº 147/2014, nos seguintes termos, transcritos *ipsis litteris*:

“Isto posto, com os fundamentos acima expendidos, opino pelo conhecimento da consulta e, no mérito:

a) pela impossibilidade legal de o Poder Executivo Municipal atualizar valores das modalidades licitatórias, por expressa disposição da Lei Geral de Licitações de competir ao Poder Executivo Federal;

b) pela ilegalidade de o Município editar normas próprias de licitação, por se tratar de matéria de competência legislativa privativa da União; ressalvando-se, entretanto, a edição de regulamentos administrativos, estabelecendo regras acerca de procedimentos operacionais restritos aos procedimentos administrativos respectivos editais de licitação.”.

8.5. O Corpo Especial de Auditores emitiu o Parecer de Auditoria nº 2.189/2014, subscrito pelo Auditor Orlando Alves da Silva, cuja conclusão segue abaixo:

“No mérito, com base no artigo 22 da Constituição Federal, artigos 115 e 120 da Lei 8.666/93 - Lei de Licitações - sugerimos que a resposta a consulta seja pela



impossibilidade legal de o Poder Executivo Municipal atualizar valores das modalidades licitatórias e de editar normas próprias de licitação, por se tratar de matéria de competência legislativa privativa da União, ressalvando, contudo, a possibilidade de expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução dos certames licitatórios”.

8.6. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 2186/2014, subscrito pela Procuradora-Geral de Contas, Litza Leão Gonçalves, manifestou nos seguintes termos:

“Ante o exposto, este Ministério Público Especial, por sua representante signatária, opina para que a consulta seja conhecida e, no mérito, assim responda objetivamente:

a) Pela impossibilidade do Poder Executivo de Palmas atualizar os valores das modalidades licitatórias constantes na Lei nº 8.666/93, mesmo que baseado nos índices de correção monetária, por se tratar de competência privativa da União reafirmada pelo artigo 120 da referida lei;

b) Pela possibilidade de o município editar normas suplementares e relativas aos procedimentos operacionais sobre licitação, desde que não contrarie as normas gerais, bem como pela possibilidade de edição de normas específicas tratadas na Lei Geral de Licitações, pois são de aplicação exclusiva à União”.

É o relatório.

## 9. VOTO

9.1 Ressalto, inicialmente, que a Consulta, para efeitos de conhecimento, cumpre os imperativos contidos no art. 150 do Regimento Interno desta Corte de Contas, motivo pelo qual passo à sua análise de mérito.

9.2 Pois bem. O Prefeito de Palmas consulta a esta Corte de Contas, nos exatos termos que seguem:

“1) A legalidade do poder executivo municipal de Palmas, atualizar, mediante lei ou decreto, baseado nos índices de correção monetária, os valores das modalidades licitatórias constantes na Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993? e;

2) A Legalidade do município de Palmas editarem normas próprias de licitação, com fulcro nos artigos 1º e 118 da Lei n. 8.666/93, tendo em vista da edição de normas GERAIS sobre licitação e Contratos Administrativos,



conforme o entendimento esposado pelo STF no julgamento da ADI n. 927-3 (MC), reconhecendo que as normas de caráter específico contidas na Lei no 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?” (conforme original)

9.3 Consigna-se que os itens em voga serão analisados conjuntamente, posto que guardam liame entre si e se complementam.

9.4 Importa destacar inicialmente a dicção do art. 37, XXI da CF/88, segundo a qual estabelece que as contratações governamentais, via de regra, derivam de procedimento licitatório, à saber:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (g.n.)

9.5 Quanto à competência para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, a CF/88, em seu art. 22, XXVII, reserva a matéria em cotejo, privativamente, à União. Senão, veja-se:

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; (g.n.)

9.6 Num pano rápido, a resposta à presente consulta, pela cristalina redação constitucional contida no item imediatamente anterior, parece se exaurir, dado o caráter limitado a que o legislador conferiu à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos.



9.7 Ainda assim, a análise à presente consulta comporta o debate quanto à redação do art. 22 da Lei 8.666/93, segundo o qual se assenta como norma geral, posto que estabelece as modalidades de licitação, ao passo que o art. 23 do mesmo Diploma Legal se trata de norma de caráter específico, pois estabelece os valores atinentes às modalidades licitatórias.

9.8 No que toca às modalidades de licitação estabelecidas no art. 22 da Lei n. 8.666/93, a doutrina aplicada e a jurisprudência são uníssonas ao entender ser norma de caráter geral, portanto, tratar-se de matéria privativa da União, de maneira que o próprio § 8º, do nominado artigo veda outras modalidades de licitação.

9.9 Tem-se, então, que é vedada a possibilidade de criação de modalidade, ainda que de maneira excepcional, por lei dos Estados, Distrito Federal ou do Municípios, daí porque, filiando-me à doutrina de Marçal Justen Filho, segunda a qual amplia-se a exclusividade legislativa da União em relação ao estabelecimento dos tipos de licitação no art. 45 da Lei nº 8.666/93, motivo pelo qual resta caracterizada a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, restando aos demais Entes Federados apenas estatuírem normas de forma suplementar, sob pena de esses demais entes contrariarem regras de repartição de competência, invadindo, portanto, a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação, conforme estabelece o art. 22, XXVII da CF/88.

9.10 Nesta perspectiva, exsurge-se ainda dúvida quanto à possibilidade de os demais Entes Federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) legislarem sobre normas específicas acerca de licitações e contratos, no âmbito de suas competências legislativas suplementar, posto que quanto às normas gerais restou assente que somente a União legisla sobre matéria desta natureza.

9.11 Entendo oportuno conceituar normas gerais e normas específicas, segundo as doutrinas assinadas, respectivamente por Fernanda Marinela e Bandeira de Mello, conforme as quais normas gerais são os preceitos que estabelecem os princípios, os fundamentos, as diretrizes, enfim, os critérios básicos conformadores das leis que necessariamente terão de sucedê-las para completar a regência da matéria, enquanto normas específicas são aquelas concernentes à definição de valores, prazos e requisitos de publicidade, a regulamentação sobre registros cadastrais, o arrolamento exaustivo de recursos cabíveis e os prazos de interposição, o estabelecimento dos documentos exigíveis de licitantes, os casos de dispensa de licitação e a especificação dos tipos e o dos procedimentos licitatórios.

9.12 Sob esta perspectiva, destaco trecho da obra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito administrativo. 24ª edição. Atlas, 2011), conforme segue:



“Enquanto o Decreto-lei nº 2.300/86, com a norma do artigo 85, deixava a possibilidade de separar as normas gerais das que não tinham essa natureza (ainda que com a apontada dificuldade), a Lei nº 8.666/93 já declara, no artigo 1º, que todas as disposições nela contidas têm a natureza de normas gerais. Se alguma dúvida houvesse, ela se dissiparia com a norma do artigo 118, que determina aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades da administração indireta a obrigatoriedade de adaptarem as suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei”.

9.13 Assim, conforme dispõe o art. 22, XXVII da CF/88, de igual forma com lastro no critério de repartição vertical de competência, compete à União o estabelecimento de normas gerais sobre a matéria sub examine, ao passo que, por decorrência, é permitido aos entes remanescentes legislar, supletivamente, sobre normas específicas, respeitadas suas características.

9.14 Desta forma, há que se destacar a importância quanto ao alcance da normatização da União no que se refere à licitação e contratos administrativos, posto que tal critério se assenta na diferenciação entre normas gerais e normas específicas.

9.15 Quando a União estabelece uma norma geral, esta legislação goza da condição de lei nacional, portanto, de aplicação geral em todo território, de modo que esta lei deverá ser observada além da própria União, mas também por Estados, Distrito Federal e Municípios.

9.16 Nesta perspectiva, destaco abalizado estudo constante da publicação Competência legislativa em matéria de licitação: contribuições para resoluções de conflitos entre os entes federados, de autoria do Advogado Victor Aguiar Jardim de Amorim, tendo como suporte o Portal JUSnavigandi, segundo o qual assim destaca:

“Atualmente, é a Lei 8.666, de 1993, editada pela União, que cumpre o papel de definir as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Contudo, com esteio na diferenciação entre “lei nacional” e “lei federal”, vale frisar que a Lei 8.666/93 apresenta não só “normas gerais” – que ostentam âmbito nacional – como também normas de cunho “específico”.

Resta claro que não foi intenção do legislador federal esgotar na Lei 8.666/93 toda a matéria atinente à licitação, suprimindo dos demais entes a necessidade de especificar a disciplina no tema de acordo com as suas particularidades.

No caso, o que desbordar da Lei 8.666/93 em caráter de “norma geral” será de aplicação específica para a administração pública federal. Caso contrário, se a Lei





8.666/93 se limitasse a estabelecer apenas os princípios, as diretrizes e os fundamentos das licitações públicas, não haveria disciplinamento específico para os procedimentos licitatórios realizados pela administração pública federal. (grifei)

9.17 Impende, por consequência, destacar que acerca do conceito de normas gerais e normas específicas, tendo o núcleo a Lei de Licitações, há profundo dissenso tanto pela doutrina, como pela jurisprudência do STF, obstando, todavia, a mensuração quanto ao campo de atuação normativa entre os Entes da Federação, com destaque aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

9.18 Cito, para tanto, decisão do Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 927-3, cuja Corte assim entendeu, pelo que transcrevo excertos desse julgado, com comentários extraídos da publicação Competência legislativa em matéria de licitação: contribuições para resoluções de conflitos entre os entes federados, nos seguintes termos:

No julgamento da ADI 927-3 (MC)10, o STF reconhece que as normas de caráter específico contidas na Lei 8.666/93 são aplicáveis apenas à própria União, não vinculando os estados e os municípios, que poderão dispor em contrário em suas respectivas legislações.

Destarte, as normas específicas contidas na Lei 8.666/93 seriam constitucionais em relação à União – por enquadrarem-se na qualidade de “lei federal” – e inconstitucionais em relação aos estados e municípios, que, nesse contexto, poderão dispor diversamente sobre os temas específicos.

Analisando o julgado pretoriano, consigna Marçal Justen Filho que o “STF reputou constitucionais os arts. 1º e 118 da Lei nº 8.666 e a grande maioria dos dispositivos objeto de questionamento foi reconhecida como enquadrável no conceito de normas gerais. Mas se entendeu que algumas disposições legais não podiam ser assim qualificadas.

Tais dispositivos foram reputados como normas exclusivamente federais.

Ou seja, apenas apresentavam natureza vinculante no âmbito da União e de sua Administração direta e indireta”.

Na oportunidade do julgamento, vislumbrou-se a tentativa de definição do conceito de “norma geral”, não havendo, contudo, consenso.

Em sede de seu voto, assentou o relator, ministro Carlos Velloso:



“(…) Penso que essas ‘normas gerais’ devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que ‘norma geral’, tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral.

A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências (...) Não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam (...) São normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos.”

(...)

Dessa forma, a despeito da inexistência de um critério preciso para a caracterização de “norma geral” e “norma específica”, é possível depreender, a partir da análise jurisprudencial, que a suprema corte reputa enquadrarem-se como “normas gerais” os princípios, os fundamentos e as diretrizes conformadoras do regime licitatório no Brasil.

9.19 Pois bem. Boa parte da doutrina, ainda que não enfrentando o núcleo quanto a constitucionalidade ou não de dispositivos do Diploma das Licitações, é uníssona no sentido de que normas gerais, nesta perspectiva, competem à União, ao passo que normas específicas, competem aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

9.20 A esse respeito, José dos Santos Carvalho Filho se pronuncia no seguinte sentido:

“É importante anotar, todavia, que a referida competência se limita à edição de normas gerais, e sendo assim, às demais entidades da federação foi conferida a competência para editar normas específicas. Na verdade, nem sempre tem sido fácil identificar quando um dispositivo encerra norma geral ou específica, e talvez por essa razão muitos Estados e Municípios adotem a Lei 8.666/93, deixando, pois de criar normas específicas, para evitar o risco de eventuais impugnações.

Por outro lado, muitas objeções têm sido levantadas em relação a alguns dispositivos da lei federal, os quais, segundo o entendimento de diversos estudiosos, não contêm regras gerais, mas sim específicas. De fato, se o



dispositivo da lei federal contiver norma específica, estará fatalmente em contrariedade com a Constituição Federal, e em consequência, maculado de vício de inconstitucionalidade”. (g.n.)

9.21 No mesmo passo, Marçal Justen Filho, assim entende:

“A disputa sobre o conteúdo da cláusula constitucional (“normas gerais”) gera grandes dificuldades. No tocante à Lei nº 8.666, houve disputas relevantes, que não foram resolvidas sob o prisma teórico.

O decurso do tempo acabou por tornar superada a discussão, prevalecendo a tese de que a esmagadora maioria das disposições legais se configurava como “norma geral”. (destacamos)

9.22 Assim, à vista da não definição, por parte da doutrina e jurisprudência, acerca de quais matérias/normas se enquadrariam como sendo de caráter geral, especificamente às referentes à Lei de Licitações, o Judiciário está funcionando como verdadeiro repositório para se pronunciar acerca de inserções questionando a constitucionalidade de possíveis normas geradas, fruto do exercício do constituinte no âmbito de suas competências legislativas.

9.23 Neste sentido, destaco julgados oriundos do Supremo Tribunal Federal, em que a mencionada Corte, no exercício do controle de constitucionalidade, entendeu tratarem-se de normas que se caracterizaram pela mácula da inconstitucionalidade, sobretudo por restar clara usurpação de competência da União, pelos demais Entes Federados. Cita-se também decisões do Tribunal de Contas da União e de Tribunais de Justiça.

9.24 Destaque-se, inclusive, que dos julgados que abaixo se sucederão, consta ADI apresentada ante lei do Tocantins, em que o STF julgou inconstitucional lei estadual que estabelecia a possibilidade de o Estado do Tocantins comercializar lotes, sem que necessariamente fosse feita licitação, pelo que aquela Corte Constitucional entendeu que a Lei tocaninense contraria o art. 37, XXI da CF/88, principalmente por estabelecer nova licitação dispensável, pelo que não guarda previsão no art. 24 da Lei de Licitações. Veja-se:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 147/90, DO ESTADO DO TOCANTINS. VENDA DE IMÓVEIS PÚBLICOS SEM A REALIZAÇÃO DA NECESSÁRIA LICITAÇÃO.

CONTRARIEDADE AO INCISO XXI DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ato normativo impugnado, ao possibilitar a venda direta de lotes e moradias em áreas públicas no perímetro urbano de Palmas-TO, viola a exigência de realização de prévia licitação para a



alienação de bens públicos, na forma do mencionado dispositivo constitucional. Ação julgada procedente. (ADI 651, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2002, DJ 20-09-2002 PP-00087 EMENT VOL-02083-01 PP-00024)" (destaque nosso)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: Lei Distrital 3.705, de 21-11-2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão de obra: inconstitucionalidade declarada. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII) e para dispor sobre direito do trabalho e inspeção do trabalho (CF, art. 21, XXIV, e art. 22, I)." (ADI 3.670, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJ de 18-5-2007.)" (destaque nosso)

"Tribunal de Contas estadual. Controle prévio das licitações. Competência privativa da União (art. 22, XXVII, da CF). Legislação federal e estadual compatíveis. Exigência indevida feita por ato do Tribunal que impõe controle prévio sem que haja solicitação para a remessa do edital antes de realizada a licitação. O art. 22, XXVII, da CF dispõe ser da União, privativamente, a legislação sobre normas gerais de licitação e contratação. A Lei Federal 8.666/1993 autoriza o controle prévio quando houver solicitação do Tribunal de Contas para a remessa de cópia do edital de licitação já publicado. A exigência feita por atos normativos do Tribunal sobre a remessa prévia do edital, sem nenhuma solicitação, invade a competência legislativa distribuída pela CF, já exercida pela Lei federal 8.666/1993, que não contém essa exigência. (RE 547.063, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 7-10-2008, Primeira Turma, DJE de 12-12-2008.) (destaque nosso)

2. O estabelecimento do prazo de validade da ata do sistema de registro de preços é competência privativa da União, tendo em vista sua fixação em norma de caráter geral (art. 15, § 3º, da Lei 8.666/93).

Ainda no Pedido de Reexame interposto pelo Departamento da Merenda da Secretaria Municipal da Educação de São Paulo (DME/SME/PMSP), fora alegado – no que respeita à determinação relativa ao prazo de validade das atas de registro de preço – que “a vigência da ata de registro de preços por período superior a um



ano é regular, tendo em vista que o Município de São Paulo, no exercício de sua competência legislativa suplementar, editou a Lei Municipal 13.278/2012 que, no art. 13, autoriza a prorrogação por um ano”. Nesse aspecto, lembrou o relator que a determinação fora fundamentada no art. 15, § 3º, inciso III, da Lei 8.666/93, na jurisprudência do TCU e no disposto na Súmula TCU 222, para a qual “as decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Destacou que, nos termos do art. 15, § 3º, da Lei de Licitações, “o sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais e observadas algumas condições, dentre as quais o limite da validade do registro, que não poderá ser superior a um ano”. Pressupostos, aliás, assentados nas sucessivas regulamentações editadas, incluindo o novel Decreto 7.892/2013, que, em seu art. 12, dispôs que “o prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações”. Segundo o relator, a matéria encontra-se disciplinada em “norma geral, dotada de abstração e generalidade e cuja observância é obrigatória por parte dos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Em conclusão, consignou que “o Município de São Paulo, ao editar a Lei Municipal 13.278/2012, que autoriza a prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços por mais um ano, legislou concorrentemente, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação”. O Tribunal, acolhendo a proposição do relator, negou provimento ao recurso, mantendo inalteradas as determinações expedidas. Acórdão 2368/2013-Plenário, TC 035.358/2012-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 4.9.2013. (destaque nosso)

O Conselho Especial do TJDFT declarou nesta terça-feira, 21/10, a inconstitucionalidade da Lei Distrital 5.345, de 20 de maio de 2014, que trata sobre as fases do procedimento de licitação realizado por órgão ou entidade do Distrito Federal. A lei dispõe que a fase de habilitação pode preceder a fase de classificação mediante ato motivado e previsão no edital. A decisão foi unânime com efeitos erga omnes, para todos, e ex tunc, retroativos.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ajuizou a ação direta de inconstitucionalidade, alegando que a Lei 5.345 viola as regras de repartição de



competência, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e fere os princípios de legalidade, impessoalidade, razoabilidade e moralidade.

O desembargador relator entendeu que houve invasão da competência legislativa e inversão das fases do procedimento licitatório. Disse que o art 22, inciso XXVII, da Constituição Federal dispõe que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação e que o DF possui competência suplementar, não havendo espaço para inovações. Explicou que, ao inverter as fases da licitação, houve violação da Lei 8.666 e alertou sobre a ênfase no preço, sem levar em consideração a competência técnica, e disse que a busca frenética e desenfreada pelo menor preço pode prejudicar a escolha da empresa com a melhor qualificação técnica. Todos os desembargadores concordaram com o entendimento do desembargador relator.

Não cabe mais recurso no TJDFT. (destaque nosso)

9.25 Importa, por oportuno, destacar ainda a dicção da Súmula 222, segundo a qual assim assentou o Tribunal de Contas da União:

Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

9.26 Nesse sentido, considerando que o art. 120 da Lei de Licitações estabelece que os valores fixados referentes às modalidades de licitação, serão determinados pelo Poder Executivo Federal, de igual sorte tendo em vista que a redação do citado artigo trata-se de norma geral, logo, conforme exaustivamente destacado, legislar sobre matéria relacionada a normas gerais de licitações e contratos – compete à União.

9.27 Destarte, somente compete à União atualizar os preços no âmbito nacional, os quais, via de consequência, são adotados pelos demais Entes da Federação.

9.28 Portanto, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regulamentam, por meio do exercício de suas respectivas competências legislativas suplementar, somente devem disciplinar/regulamentar sobre normas gerais estatuídas pela União (Lei nº 8.666/93), com vistas a adaptá-las às características de cada Ente, conforme, inclusive, o Estado do Paraná fez constar na Lei n. 15.608/2007, que as modalidades de concorrência, tomada de preços e convite são determinadas em função dos limites fixados em lei



nacional sobre normas gerais de licitação, de competência da União, por determinação do art. 22, inc. XXVII da CF/88.

9.29 Nesta perspectiva, por se tratar de norma geral, as modalidades de licitações estabelecidas no art. 23 da Lei n. 8.666/93, não vislumbro, definitivamente, ancoradouro para que os demais Entes da Federação disciplinem, sob o pálio de normas específicas, novos critérios visando promover a atualização dos valores das modalidades de licitação, tampouco através de correção monetária.

9.30 Logo, reputo que aos Estados, Distrito Federal e Municípios não lhe são facultados estabelecerem novos valores para as modalidades de licitação constates da Lei n. 8.666/93, posto tratar-se de competência privativa da União, não sendo, desta forma, conferidos aos citados Entes da Federação, o exercício legiferante suplementar para disciplinar a matéria, conforme tenciona o consulente.

9.31 Diante do exposto, em consonância com o Parecer do Corpo Especial de Auditores e Parecer do Ministério Público de Contas, e ainda considerando as disposições contidas no artigo 1º, XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigos 151 e 152 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, VOTO no sentido de que este Tribunal adote as seguintes providências:

I) conheça desta consulta, por atender aos requisitos fixados no art. 150 do Regimento Interno deste Tribunal;

II) esclareça ao consulente que a resposta à presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, nos termos dos art. 150, § 3º e art.152 do RITCE/TO;

III) responda à Consulta nos seguintes termos:

- a) não é possível Estados, Distrito Federal e Municípios legislarem de forma suplementar, seja por meio de lei ou decreto, objetivando atualizar os valores das modalidades de licitação, constantes do art. 23 da Lei n. 8.666/93, vez que tal dispositivo trata-se de norma geral, cuja a competência para legislar sobre matéria dessa natureza, é privativa da União;
- b) é possível aos demais Entes da Federação, neste caso específico, a municípios, regulamentar, de maneira suplementar, por meio de legislação específica, as normas gerais constantes da Lei n. 8.666/93, objetivando ajustá-las às características locais, ressaltando que tais regulamentações somente devem abranger sobre matérias que não foram contempladas nas normas gerais constantes da Lei de Licitações.



## **Tribunal de Contas do Estado do Tocantins**

IV) determine a publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos do artigo 341, § 3º do Regimento Interno deste Sodalício, para que surta os efeitos legais necessários;

V) determine à Secretária do Tribunal Pleno que remeta ao consulente cópia do Relatório, Voto e Resolução;

VI) determine à Secretária do Tribunal Pleno que encaminhe cópia desta deliberação à Diretoria-Geral de Controle Externo, a fim de que procedam às anotações e às cautelas de praxe;

VII) encaminhe, por fim, à Coordenadoria de Protocolo Geral, para as anotações de mister e posterior encaminhamento à origem.

GABINETE DA PRIMEIRA RELATORIA, em Palmas, capital do Estado do Tocantins, aos 3 dias do mês de dezembro de 2014.

**LEONDINIZ GOMES**  
Auditor em Substituição a Conselheiro