

APLICABILIDADE (OU NÃO) DO DECRETO FEDERAL Nº 9.412/2018 AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS: CONFLITO ENTRE NORMA GERAL E ESPECIAL

Leonardo Matheus Munhoz Matoski¹
Luciano Elias Reis²

RESUMO

O presente artigo pretendeu compreender a aplicabilidade do Decreto Federal nº 9.412/2018 a todos os entes federativos. Analisou-se a redação atual da Lei nº 8.666/1993 abarcando os artigos relacionados ao tema, quais sejam principalmente: art. 23 e 24, incisos I e II, e o art. 120. Após esclarecer a redação em vigência, se percebeu o entendimento divergente quanto à aplicabilidade do Decreto, o qual reside em algumas premissas, como, por exemplo, o conflito entre as normas gerais, especiais e as competências legislativas, ou também, o conflito entre o estado federativo e a segurança jurídica. Destacou-se que tais naturezas permitem amplo grau de discricionariedade e subjetividade ao intérprete e, por esse motivo, esclareceu-se cada um dos conceitos, por meio de entendimentos doutrinários e posições jurisprudenciais, para então chegar a uma conclusão de como Municípios, Estados e o Distrito Federal devem enfrentar o Decreto nº 9.412/2018.

ABSTRACT

The present undergraduate thesis intends to understand the applicability of Federal Decree nº 9.412/2018 among the federative entities. In this sense, will be examined the Law nº 8.666 / 1993, including articles related to the theme, mainly: art. 23 and 24, items I and II, and art. 120. After understanding the current wording, it will be seen that the divergent understanding as to the applicability of the Decree resides in some premises, such as the conflict between general norms, special norms and legislative powers, or also, the conflict between the state and legal certainty. Stands out that such natures allow a wide degree of discretion and subjectivity to the interpreter, and for this reason, intend to clarify each of the concepts, through eminent doctrines and jurisprudence, reaching a conclusion of how Municipalities, States and the Federal District should face Decree nº 9.412/2018.

1 INTRODUÇÃO

¹ Advogado. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA (2019).

² Advogado. Doutor e Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC. Doutor em Direito Administrativo pela Universitat Rovira i Virgili - Espanha. Presidente da Comissão de Gestão Pública, Transparência e Controle da Administração - Ordem dos Advogados do Brasil (PR) de 2013-2018. Diretor-Adjunto Acadêmico do Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Professor de Direito Administrativo do UNICURITIBA. Pesquisador Líder do Grupo “Compras Públicas Inovadoras” (CNPq). Autor de inúmeras obras e artigos jurídicos.

Sabe-se que os valores-limites para definição de cada modalidade dentro da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos influenciam veemente a forma de contratação da Administração Pública. Tais montantes, além de definirem o valor máximo para utilização de cada modalidade, paralelamente definem a possibilidade de dispensa ou não da licitação em função do valor.

Esse ensaio tem por objeto a análise da aplicabilidade do Decreto nº 9.412/2018, que foi editado pelo ex-presidente Michel Temer e atualizou os valores-limites dispostos no art. 23, I e II, da Lei nº 8.666/93, os quais se encontravam estagnados há 20 anos. Para tanto, destrinchar-se-á a redação atual da Lei nº 8.666/1993, destacando os principais artigos vinculados ao tema, quais sejam: o art. 23 e 24 incisos I e II e o art. 120.

Imperioso ainda alvitrar que examinar o presente tema perpassa por revisar conceitos complexos como norma geral e especial, bem como as divisões de competências legislativas prescritas pela Constituição Federal. A dificuldade e diversidade na interpretação do tema em foco é perceptível na prática, quando se observa decisões de Cortes de Contas e do Poder Judiciário. Por tais razões, o interesse e a relevância do tema se fazem presentes.

2 NORMAS GERAIS E ESPECIAIS E O DECRETO Nº 9.412/2018

Como mencionado anteriormente, o Ex-Presidente da República, Michel Temer, editou o Decreto Federal nº 9.412 de 18 de junho de 2018. Ele alterou os valores-limites para as modalidades de licitação na Lei nº 8.666/1993, cujos montantes estavam estagnados há 20 anos.

Os valores-limites estão dispostos no art. 23, em seus incisos I e II, e as possibilidades de dispensa estão expressas no artigo seguinte. Segundo Joel Menezes Niebuhr os valores máximos alterados para as modalidades dispostas no art. 23 alteram, por via reflexa, os limites máximos para a dispensa de licitação dos incisos I e II do art. 24, haja vista que os limites de dispensa são definidos em razão do percentual de 10% sobre os limites previstos na modalidade convite (alínea a, incisos I e II, do art. 23).³ De imediato, em razão do prazo da estagnação e a inflação

³ NIEBUHR, Joel Menezes. Reflexões sobre os novos limites para as modalidades e para a dispensa de licitação. **Zênite**. Disponível em <<https://www.zenite.blog.br/reflexoes-sobre-os-novos-limites-para-as-modalidades-e-para-a-dispensa-de-licitacao/>>. Acesso em: 28 fev. 2019. Impende pontuar que a Medida Provisória nº 961 aumentou os limites de dispensa em função do valor e foi convertida esse

ocorrida no referido interstício, já se percebe que o ato governamental normativo se mostrou pertinente.

Segundo Rodrigo Valgas dos Santos, as atualizações históricas dos valores-limites da Lei de Licitações e Contratos Administrativos se tratam de uma obrigatoriedade e não mera faculdade, isto porque, as perdas inflacionárias no país em cada período são constantes e a ausência de acompanhamento correspondente ante o real valor monetário levaria ao total esvaziamento no conteúdo normativo, principalmente no que diz respeito a dispensa por pequeno valor.⁴

Apesar disso, a extensão e aplicabilidade do Decreto nº 9.412/2018 é controversa diante da doutrina e jurisprudência, tanto pelo ponto de vista da natureza da norma e da sua competência legislativa, fatores cruciais para alcançar conclusões quanto ao tema.

Rafael Carvalho expressa que “o ponto central do debate reside na qualificação dos incisos I e II do art. 23 da Lei de Licitações como normas gerais (ou nacionais), aplicáveis a todos os entes da Federação, ou normas específicas (federais), cujo âmbito de incidência restringe-se à esfera federal.”⁵

Joel de Menezes Niebuhr diz ser clara, ao analisar o art. 22, inciso XXVII da CF, a consideração de que a União dispõe de competência para editar normas gerais em torno da licitação pública e contratos administrativos, o que em contraponto, pressupõe invariavelmente a competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para legislarem sobre normas não qualificadas como gerais, ou seja, normas especiais.⁶ Neste alinhado, conclui Celso Antônio Bandeira de Mello:

A competência para legislar sobre licitação (e contratos administrativos) assiste às quatro ordens de pessoas jurídicas de capacidade política, isto é: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Entretanto, compete à União editar “normas gerais” sobre o assunto, conforme prescreve o art. 22, XXVII, da Constituição. Com efeito, o tema é estritamente de Direito Administrativo,

ponto na Lei Federal nº 14.065/2020, entretanto é eficaz tão somente até o período final do estado de calamidade reconhecido no Decreto Legislativo nº 06/2020.

⁴ SANTOS, Rodrigo Valgas. Problemas Decorrentes da Ausência de Atualização dos Limites de Dispensa Previstos no Art. 24 I e II da Lei 8666/93. **Direito e Estado Colunistas**. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-valgas-dos-santos/problemas-decorrentes-da-ausencia-de-atualizacao-dos-limites-de-dispensa-previstos-no-art-24-i-e-ii-da-lei-8666-93>> Acesso em 15 mar. 2019.

⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. Concorrência, Tomada de Preços e Convite: Os novos valores do Decreto nº 9.412/2018 e seus Reflexos Sistêmicos. GenJurídico. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2018/08/10/concorrenca-tomada-de-precos-e-convite-os-novos-valores-do-e-seus-reflexos-sistemicos/>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008, p. 40.

dizendo, pois, com um campo de competência próprio das várias pessoas referidas, pelo quê cada qual legislará para si própria em sua esfera específica.⁷

Assim, quando a União criar uma norma geral essa terá caráter nacional, todos os entes devem observá-la, em contrapartida, quando a União legislar sobre norma específica essa terá caráter federal, devendo a lei ser aplicada somente à própria União (denominada lei federal). À União compete legislar sobre normas gerais e especiais, ficando os demais entes atrelados a essa competência, com a liberdade de legislarem sobre normas específicas.

O conceito de norma geral não é preciso, visto que se trata de um conceito jurídico indeterminado que possui uma zona cinzenta que precisa ser avaliado de acordo com o caso concreto. Diante da doutrina pode-se observar as mais diversas interpretações sobre o tema. Para Marçal Justen Filho, a norma geral busca assegurar, por um lado, a manutenção da competência legislativa da União, sem suprir, por outro lado, o poder de cada ente federativo para dispor sobre determinados ângulos da mesma matéria. Nasce um conjunto uniforme de regras acerca dos temas essenciais e fundamentais do instituto. Desta feita, entende-se que as pessoas federativas individualmente só poderão legislar sobre normas que não infrinjam esse 'conjunto uniforme de regras'.⁸

As normas gerais vinculam preceitos que estabelecem os princípios, os fundamentos, as diretrizes, os critérios básicos, conformadores às leis que irão sucedê-las. Sendo assim, constituem preceitos aplicáveis uniformemente em todo país, por deterem aspectos que repercutem com neutralidade e indiferença em qualquer região ou localidade que sejam aplicadas.⁹

Entretanto, a fórmula constitucional impõe enorme dificuldade ao buscar identificar na prática o que são normas gerais e por consequência quais são as normas especiais, inexistindo uma distinção formal explícita na redação que indique cada qual.¹⁰ Via de consequência, o intérprete e o legislador poderão entender algo como normal geral ou normal especial a partir de sua intelecção.

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 535.

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 15-17.

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 539-540.

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 15-17.

Outrossim, a própria Suprema Corte abriu precedentes para essa discricionariedade/subjetividade do intérprete no momento de identificar o que é norma geral e especial na Lei nº 8.666/93, conforme demonstra trecho do voto de Joaquim Barbosa na ADI 3059-MC:¹¹

A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e permite que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades. Da generalidade da norma às particularidades de cada ente da Federação, pode-se afirmar que a Constituição deixa aberta a porta da discricionariedade. Contudo, em tema de licitação, como já decidiu esta Corte, a discricionariedade existe para preservar um interesse público fundamental: a possibilidade de efetiva, real e isonômica competição. É a busca pela competição que justifica certa liberdade do legislador e do administrador

Inclusive, no dia 15/03/2019, o tema se tornou matéria de Repercussão Geral através do RE nº 1.188.352. O Recurso discute uma possível inconstitucionalidade na Lei nº 5.345/2014 do Distrito Federal, de autoria do Poder Executivo, que inverteu fases de habilitação e de proposta no procedimento das modalidades da Lei Geral de Licitações.¹² Destaca-se trecho do relatório do Ministro Luiz Fux justificando os motivos para consideração da Repercussão Geral do tema:¹³

(...)a imposição constitucional de existência de um núcleo comum e uniforme de normas deve ser sopesada com a noção de laboratório da democracia (laboratory of democracy). É desejável que os entes federativos gozem de certa liberdade para regular assuntos de forma distinta, não apenas porque cada um deles apresenta peculiaridades locais que justificam adaptações da legislação federal, mas também porque o uso de diferentes estratégias regulatórias permite comparações e aprimoramentos quanto à efetividade de cada uma delas.

(...)

Em síntese, a encampação de interpretações extremas do conceito de norma geral – seja para torná-la excessivamente ampla, seja para restringi-la em demasia – pode desencadear desequilíbrios indesejáveis no pacto federativo.

Desta feita, se justifica o caráter híbrido dado a Lei nº 8.666/93, de um lado apresentando normas gerais, cuja competência de legislar é exclusiva da União,

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3059. Relator: Min. Ayres Britto. 2003. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=13196>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1188352. Relator: Min. Luiz Fux. 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5628502>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1188352. Relator: Min. Luiz Fux. 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5628502>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

devendo ser respeitadas por todos os entes federativos, do outro, normas especiais, que podem ser legisladas individualmente por cada ente de acordo com suas peculiaridades. Ressalvadas tais considerações, percebe-se que a problemática surge no momento de apontar dentro da Lei, em qual disciplina (geral ou especial) cada norma se encaixa ante o texto enunciativo.

Marçal Justen Filho considera que em algumas situações é possível afirmar com certeza essa natureza. Dentre às normas em que há certeza de generalidade mencionadas pelo autor, destacam-se 03 (três), por estarem diretamente ligadas ao tema em questão: 1) requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa; 2) hipóteses de obrigatoriedade e de não-obrigatoriedade de licitação; 3) modalidades de licitação.¹⁴

Jessé Torres Pereira Júnior entende de forma semelhante, ao considerar que o art. 22, seus incisos e parágrafos, detém caráter de norma geral, por se tratarem de dispositivos essenciais à definição dos meios pelos quais optou a Administração por licitar, concluindo que, as modalidades implementam dever geral de licitar, o que implica em preceito constitucional.¹⁵

Verifica-se que a compreensão sobre a natureza jurídica das normas definidoras das modalidades nos termos do artigo 22 é remansosa. Agora reside a pergunta se o artigo 23, I e II, também ser considerado norma geral?

Em que pese não ser seu entendimento, Joel de Menezes Niebuhr considera que desde a entrada em vigor da Lei nº 8.666/93 prevalece tanto na Administração Pública (salvo algumas exceções) quanto na doutrina, a definição de que os limites das modalidades e da dispensa de licitação desenham sim normas gerais, sendo a competência para alterá-los exclusiva do Presidente da República, vide art. 120. Tal autor advoga, em que pese as modalidades serem sim normas gerais, os limites de valores não podem ser assim considerados, isto porque, a definição do limite para contratar depende muito da peculiaridade de cada ente federativo.¹⁶

Marçal Justen Filho pensa de modo similar. Para ele, Municípios, Estados e o Distrito Federal podem fixar seus valores, contanto que respeitado o teto federal dado

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 17.

¹⁵ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 273.

¹⁶ NIEBUHR, Joel Menezes. Reflexões sobre os novos limites para as modalidades e para a dispensa de licitação. **Zênite**. Disponível em <<https://www.zenite.blog.br/reflexoes-sobre-os-novos-limites-para-as-modalidades-e-para-a-dispensa-de-licitacao/>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

para cada modalidade, ou seja, buscando respeitar a norma geral, não podem os entes federativos estipularem montantes que ultrapassem os limites impostos pelo Decreto nº 9.412/2018, entretanto, estão livres para reduzi-los.¹⁷

Semelhante é o entendimento de Rafael Carvalho, expõe-se:¹⁸

Em nossa opinião, os valores fixados para as modalidades de licitação, com a atualização do Decreto 9.412/2018, devem ser observados pelos demais entes da federação que podem, contudo, editar suas próprias normas jurídicas para estipulação de valores inferiores, adequados às suas realidades federativas.

Valgas tem entendimento diverso em virtude das premissas. Assim como a doutrina majoritária, reconhece o caráter de norma geral das modalidades licitatórias, no entanto, os valores compreendidos em cada uma das modalidades, não só podem, como devem ser alterados pelos demais entes federados, independente do teto, sob pena de desnaturação da federação. Justifica que a alteração dos valores realizada pelos demais federados, não se trata de competência realizada livremente, mas sim, trata-se de mera atualização baseada nos parâmetros fixados pela própria União, restando por respeitada a norma geral.¹⁹

Pelo exposto, nota-se divergência doutrinária quanto à identificação do que é norma geral e especial para a prescrição das modalidades e mensuração dos seus limites caracterizadores.

3 A PROBLEMÁTICA DO LIMITE DE ACORDO COM OS TRIBUNAIS E SEUS ASPECTOS OPERACIONAIS

A divergência em questão vai além da doutrina. É demonstrada na prática muito antes de publicado o Decreto nº 9.412/2018. A priori, o entendimento majoritário por parte dos órgãos de controle no Brasil tem sido pela consideração da natureza de

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Marçal Justen Filho fala sobre o Decreto 9.412. **Sollicita**. Disponível em: <https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=13691&n=mar%C3%A7al-justen-filho-fala-sobre-o-decreto-9.412>. Acesso em: 02 jul. 2019.

¹⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. Concorrência, Tomada de Preços e Convite: Os novos valores do Decreto nº 9.412/2018 e seus Reflexos Sistêmicos. **GenJurídico**. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2018/08/10/concorrenca-tomada-de-precos-e-convite-os-novos-valores-do-e-seus-reflexos-sistemicos/>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

¹⁹ SANTOS, Rodrigo Valgas. Problemas Decorrentes da Ausência de Atualização dos Limites de Dispensa Previstos no Art. 24 I e II da Lei 8666/93. **Direito e Estado Colunistas**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-valgas-dos-santos/problemas-decorrentes-da-ausencia-de-atualizacao-dos-limites-de-dispensa-previstos-no-art-24-i-e-ii-da-lei-8666-93>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

norma geral dos artigos 23 e 120, cabendo exclusivamente à União realizar as atualizações dos valores para cada modalidade.

Essa diretriz pode ser observada na Resolução de Consulta do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO, nº 803/2014, que interpelado pela Prefeitura Municipal de Palmas sobre a possibilidade de municípios atualizarem os valores-limites, proferiu a seguinte resposta:²⁰

- 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;

Foi semelhante o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO, em resposta à Resolução de Consulta nº 016/2016, proferida ao Município de Cujubim/RO:²¹

Objetivando evitar a criação de disparidades entre os valores definidos pela União (de modo constitucional e legal), e outras quantias eventualmente elegidas para as modalidades licitatórias nos municípios e no Estado de Rondônia, inclusive, com afetação direta sobre os percentuais para Dispensa de Licitação (art. 24, I e II, e § 2º, da Lei nº 8.666/9311); e,
(...)

Por fim, em defesa do interesse público na preservação do erário, apresenta-se resposta a vertente Consulta no sentido da vedação aos municípios e/ou do Estado de Rondônia em legislarem para atualizar os valores das modalidades de licitação, constantes do art. 23, I e II, da Lei nº 8.666/93.

Apesar disso, convém ponderar um julgado paradigma do Tribunal de Justiça do Mato Grosso. Tudo se iniciou no Tribunal de Contas Estadual do Mato Grosso, através do Pedido de Consulta realizado pelo então Prefeito do Município de Campo de Júlio, Dirceu Martins (doravante Consulente), no dia 25/06/2014. Na oportunidade foram realizados dois questionamentos à Corte de Contas: o primeiro sobre a legalidade do Poder Executivo Municipal, mediante lei ou decreto, com base nos índices monetários, atualizar os valores das modalidades licitatórias constantes na Lei

²⁰ TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Resolução de Consulta nº 803/2014. Disponível em: <<https://www.tce.to.gov.br/sitetce/sessoes/resultados-de-consultas/category/172-2014>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

²¹ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Resolução de Consulta nº 016/2016. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Consulta-016-2016.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

nº 8.666/93. O segundo sobre a legalidade dos municípios legislarem sobre normas específicas na Lei nº 8.666/93.²²

Feitos os questionamentos, de início o Relator Antônio Joaquim, a Consultoria Técnica (através de parecer técnico) e o Ministério Público de Contas, por unanimidade, consideraram ilegal que leis municipais atualizassem os montantes do art. 23, competindo à União legislar sobre a matéria por se tratar de norma geral.

Entretanto, no dia 14/08/2014, em sessão extraordinária, o Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira pediu vista dos autos para revisão do mérito. Após análise, no dia 09/09/2014, proferiu seu voto a respeito do tema. Pois bem, diferentemente de todos os entendimentos até então exauridos sobre o assunto no TCE/MT, o Conselheiro, em seu voto, considerou legal a possibilidade de Leis Municipais atualizarem os valores do art. 23, pelos motivos que serão expostos a seguir.

De início, frisou o Conselheiro que houve omissão dos demais votantes ao analisarem parte do questionamento da Consulente, isto porque, se limitaram ao art. 23, ignorando a relevância em analisar conjuntamente o art. 120, em especial, na parte que discorre quanto aos índices de correção monetária.²³

Para o dito Conselheiro, é inegável que o art. 120 trata-se de norma geral, desta forma, somente a União poderá criar indexadores de preço em âmbito nacional e assim definir quais serão as variações periódicas de valor em relação à moeda (IGP-M, INCP), como já foi feito em outras oportunidades (vide Leis 9.648/1998 e 8.883/94). Porém, a questão atinente à competência para promover/executar esta atualização/revisão, compete ao Poder Executivo de todos os entes. O art. 120 ao expressar “Poder Executivo Federal”, demonstra paralelamente que o art. 23, responsável por fixar tais valores, detém caráter específico à União, razão pela qual é norma específica/federal e não geral/nacional.

Desta feita, aludiu o Conselheiro: “Noutra senda porém, a norma que fixa valores das modalidades licitatórias consubstanciam normas federais, de específica

²² MATO GROSSO. Tribunal de Contas Estadual do Mato Grosso. Resolução de Consulta nº 17/2014. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00047355/017-%202014%20-%2012.174-6-2014.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

²³ MATO GROSSO. Tribunal de Contas Estadual do Mato Grosso. Resolução de Consulta nº 17/2014. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00047355/017-%202014%20-%2012.174-6-2014.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

aplicação no âmbito da União, tanto que serão pelo Executivo Federal atualizadas. ”²⁴
Ou seja, essa exclusividade ao Executivo Federal, não se enquadra ao conceito de norma geral, sendo sensato considerar que todos os entes não só podem, como devem atualizar os valores do art. 23.

Após fundamentação, concluiu o Conselheiro ser plenamente legal os municípios atualizarem os valores-limites de cada modalidade em parâmetros razoáveis às suas peculiaridades, porém, com a ressalva de que a disciplina deve ser realizada por meio de lei (e não decreto), à luz do que dispõe o art. 5º, inciso II²⁵, o art. 37, caput, e o art. 84, incisos IV e VI da CF/88.²⁶

Dada controvérsia diante do tema, no dia 09/09/2014, os autos foram remetidos para o Tribunal Pleno da Corte Estadual de Contas, que em julgamento presencial decidiu por manter a decisão (até então minoritária) do Conselheiro Luiz Carlos Pereira. Dentre os dispositivos expostos na resolução final da consulta, destacam-se:²⁷

d) O artigo 23 da Lei de Licitações é norma específica, editada pela União com vistas a fixar os valores a que tão somente seus órgãos e entidades se sujeitam para escolha das modalidades licitatórias, sendo juridicamente possível a outros entes da federação, a exemplo dos Municípios, estabelecerem novos valores para a definição das modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/1993.

g) O valor a ser fixado pelos demais entes, a título de limite máximo para fixação das modalidades licitatórias do artigo 22 da Lei nº 8.666/1993, à luz da regra constitucional da licitação e do princípio da razoabilidade, jamais poderá servir de burla à regra constitucional de submissão das aquisições e alienações ao próprio processo licitatório.

h) O artigo 120 da Lei nº 8.666/1993 é norma geral, editada pela União, tão somente na parte em que prescreve o indexador de reajuste dos valores fixados na referida lei, e a periodicidade do reajuste

No dia 18/09/2014, a Resolução foi publicada no Diário Oficial e nos autos de consulta não houve mais movimentações, restando por arquivado no dia 10/10/2014.

²⁴ MATO GROSSO. Tribunal de Contas Estadual do Mato Grosso. Resolução de Consulta nº 17/2014. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00047355/017-%202014%20-%2012.174-6-2014.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

²⁵ II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

²⁶ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

²⁷ MATO GROSSO. Tribunal de Contas Estadual do Mato Grosso. Resolução de Consulta nº 17/2014. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00047355/017-%202014%20-%2012.174-6-2014.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

Ocorre que embasados por essa decisão, diversos municípios mato-grossenses passaram a estipular seus próprios valores para as modalidades. No entanto, o Procurador Geral do Estado, inconformado com a decisão do TCE/MT e a repercussão por ela gerada, ingressou perante ao TJ/MT com Ação Direta de Inconstitucionalidade em desfavor de 14 (quatorze) leis criadas por municípios sobre o tema, alegando que o artigo art. 193²⁸ da Constituição Estadual do Mato Grosso estaria sendo violado.²⁹

O caso por sua repercussão e por envolver a análise de inconstitucionalidade, foi remetido para o julgamento do Tribunal Pleno e a decisão sobre o assunto à luz do art. 58 do CPC, por força da conexão material, se realizou em um único julgamento.

O Tribunal Pleno tinha como Presidente o Desembargador Rui Ramos Ribeiro e como Relator do tema o Desembargador Sebastião de Moraes Filho. Do julgamento, em primeiro momento, participaram 23 (vinte e três) Desembargadores, destes, 09 (nove) votaram pela procedência da ADI, ou seja, consideraram inconstitucional municípios legislarem sobre os valores e 14 (quatorze) votaram pela improcedência da ADI, ou seja, consideraram constitucional municípios legislarem sobre os valores.

Dentre todos os votos, o presente estudo destacará 02 (dois) considerados principais de cada lado que divergiu durante a decisão. Um será o voto vencido (em primeiro momento) do relator, Desembargador Sebastião de Moraes. O outro, será o voto vencedor do Desembargador Paulo Cunha.

Inicia-se pelo voto do Relator, que considerou além de violado o artigo da Constituição Estadual, também o art. 30, inciso II da CF/88. Destacou que a natureza de norma geral do art. 23 da Lei nº 8.666/93 é de clareza solar, na medida que este, visa preservar o prescrito no art. 37 da CF/88, especialmente quanto aos princípios da legalidade e moralidade. Sendo assim, a competência é privativa da União para legislar sobre tais valores, assegurando-se desta forma um regime único e uniforme em todo território nacional.

²⁸ Art. 193. Cabe a Câmara Municipal, com sanção do Prefeito legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, e instituir os tributos de competência do Município, nos termos definidos na Constituição Federal e nesta Constituição

²⁹ MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 460/2016. Relator: Des. Sebastião de Moraes. 2016. Disponível em: <<http://servicos.tjmt.jus.br/ViewDocumento.aspx?key=4bff9d67-1a79-458b-a35f-dd495a7b842d>> Acesso em: 15 jun. 2019.

Outrossim, sustentou que analisando individualmente cada uma das leis feitas pelos municípios (supostamente inconstitucionais), se deparou com valores diversos, aplicados de formas completamente distintas, fato que ensejaria enorme insegurança jurídica no Estado. Ademais, afirmou que a própria Lei nº 8.666/93 através do art. 120 é incisiva em demonstrar ao intérprete que legislar sobre o art. 23, é competência exclusiva da União. Por fim, concluiu que os valores previstos devem sim ser entendidos como normas gerais, respeitando dessa forma, os artigos 37 da CF/88 e 193 da CE/MT, sendo garantida a segurança jurídica no ordenamento. Votou pela inconstitucionalidade formal das leis municipais que versavam sobre o assunto, dando efeito *ex-nunc* para decisão.

De outro lado, diferente foi a interpretação do Desembargador Paulo Cunha. Para o Magistrado, impedir que Municípios legissem sobre a matéria em questão é evidente afronta ao princípio federativo (art. 18 CF). Reconheceu, assim como a doutrina majoritária, ser tarefa difícil distinguir diante da sistemática da Lei nº 8.666/93 as normas gerais das normas não gerais, na medida que a lei em nenhum momento é clara nas definições. Para o Desembargador é inegável o caráter geral do art. 23. Já o art. 120 deve ser analisado em duas partes: a primeira, ao delegar ao Poder Executivo da União o reajuste dos valores, reconhece a incidência exclusiva à Administração Pública Federal (norma especial), logo, em respeito ao princípio federativo, não só podem, como devem os demais entes atualizarem os valores. Já a segunda parte, deve ser considerada norma geral em respeito ao art. 22, VI da CF, por se tratar de índices monetários (entendimento semelhante ao do TCE).

Neste raciocínio, exigiu a norma geral que as modalidades de licitação fossem determinadas em função de um teto máximo (art. 23, I e II), no entanto, não exigiu que os valores desse teto máximo fossem corrigidos monetariamente para todos os entes federados, tampouco que a correção anti-inflacionária fosse idêntica entre eles (1ª parte do art. 120). Ou seja, quando um município atualiza os valores, não infringe normas gerais, pura e simplesmente está atualizando os valores com o indexador que solicita a norma geral (2ª parte do art. 120). Desta forma, a atualização por outros entes não se procede de forma aleatória, mas sim, em estrito respeito ao art. 120, o qual estabelece como obrigatório para toda nação (2ª parte) o emprego do IGPM como índice de correção monetária.

Nesta linha complementou:

Note-se, uma coisa é norma municipal que determina a modalidade de licitação, tendo em vista o valor estimado da contratação - o que é vedado. Outra coisa é a norma municipal que apenas atualiza monetariamente o valor estimado da contratação. Esta última, em verdade, não cria algo novo, mas apenas recompõem o quantum originário previsto na Lei nº 8.666/93 (alterado pela Lei nº 9.648/98).

Sendo assim, julgou constitucional as leis criadas pelos municípios e por consequência improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria Geral do Estado. Como mencionado anteriormente, esta foi a decisão da maioria do Tribunal Pleno (14x9), sendo este o voto paradigma. A decisão foi publicada no dia 22/06/2017.

Ocorre que após publicada a decisão, no dia 04/07/2017, a Procuradoria Geral do Estado ingressou com embargos de declaração, em que discutiu a questão do quórum do Tribunal Pleno, tendo em vista que a decisão não foi absoluta, na medida que 07 (sete) desembargadores não votaram na oportunidade.

Desta feita, após quase 02 (dois) anos da oposição, os embargos declaratórios foram acolhidos, decidindo o Relator por dar continuidade à decisão para colher os votos faltantes, que a depender, poderiam modificar o julgamento. Frise-se que os embargos foram julgados em janeiro de 2019, sendo assim, já se encontrava em vigência o Decreto nº 9.412/18, fato considerado pelo Relator como não suficiente para a perda superveniente do objeto.

Dos 07 (sete) votos faltantes, 02 (dois) desembargadores não votaram, sendo 05 (cinco) recolhidos, os quais optaram pela procedência da ADI. Além destes, mais 03 (três) desembargadores retificaram seus votos anteriormente realizados no julgamento de 2017. Não obstante, a decisão que havia sido anteriormente pela Improcedência da ADI (9x14), após o acolhimento dos Embargos, recolhimento e retificação dos votos, passou a ser procedente (17x11), devendo todos os municípios revogarem as leis sobre o tema, sendo mantido o efeito *ex-nunc* à decisão.

Nesse período (resposta da Resolução do TCE em 2014 até o Acórdão do Tribunal Pleno do TJ publicado em março de 2019), os municípios mato-grossenses legislaram sobre o tema, alguns prevendo valores maiores que o Decreto nº 9.412/18, como por exemplo a Lei Ordinária de Santa Rita do Trivelato nº 494/2014³⁰. Outros

³⁰ SANTA RITA DO TRIVELATO. Lei nº 494/2014 de 28 de outubro de 2014. Disponível em: < <http://trivelato.netleis.com.br/View/?k=lei&r=495>>. Acesso em: 10 out. 2019.

prevendo valores menores, como por exemplo, a Lei Ordinária nº 1.745/2015 do Município Campo Novo do Parecis.³¹

Reitera-se que os casos acima ocorreram antes da publicação do Decreto nº 9.412/2018, devido ao esvaziamento da norma em comparação aos valores do mercado. Agora, passam-se a ilustrar as dúvidas e controvérsias ocorridas após sua publicação.

De início, expõe-se a demanda nº 163.564 do Tribunal de Contas do Paraná, que interpelado sobre o tema, emitiu em primeiro momento através da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, a seguinte resposta:³²

Prezado Sr. Décio, A princípio, os valores dos limites de modalidades de licitação atualizados pelo Decreto Federal nº 9.412/2018 aplicam-se exclusivamente para União (Governo Federal) (...)

Vale ressaltar que o TCE/PR utilizou como paradigma, para considerar a aplicabilidade exclusiva à União, o Acórdão do TJ/MT, anteriormente analisado no presente trabalho:

(...) Por segundo, reporta-se não ter sido encontrada jurisprudência sobre o tema no âmbito desta Corte de Contas. Todavia, verifica-se posicionamento adotado pelo TCE/MT e pelo TJ/MT pela possibilidade de atualização dos valores do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja autorização em lei específica municipal (...)

Entretanto, alguns dias depois se retratou através da nota técnica nº 1/2018 – CGF/TCE-PR, considerando a aplicação do Decreto para toda Administração Pública:³³

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em observância ao art. 151-A, IX, do Regimento Interno do TCE-PR, entende que as disposições do artigo 23 da Lei 8.666/93 são vinculantes para todas as esferas da Federação, e que os valores fixados pelo Decreto Federal nº 9.412, de 18 de junho de 2018, se aplicam, desde a sua entrada em vigência (19/07/2018), a toda Administração Pública municipal e estadual (...)

³¹ CAMPO NOVO DO PARECIS. Lei nº 1.745/2015 de 24 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.camponovodoparecis.mt.gov.br/fotos_downloads/6475.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019

³² PARANÁ. Tribunal de Contas Estadual do Paraná. Número Identificador da Demanda: 163564. Disponível em <<http://www1.tce.pr.gov.br/busca/instrucoes-normativas/7/1409/?por=demandas>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

³³ PARANÁ. Tribunal de Contas Estadual do Paraná. Nota Técnica nº 1/2018 – CGF/TCE-PR. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/nota-tecnica-posicionamento-do-tce-pr-sobre-novos-valores-da-lei-de-licitacoes/6248/N>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

O tema foi objeto de consulta também no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA, realizada pelo Município de Barra do Rocha da seguinte forma: “O município que utiliza a Lei 8.666/93 (que corresponde a grande maioria dos municípios do Brasil), pode utilizar os novos valores nos processos de licitações e dispensas efetivadas a partir de agora? ”.

Em resposta, o TCM/BA expressou o seguinte entendimento:³⁴

Tem-se, pois, que a União, no exercício da sua competência privativa, editou a Lei nº 8.666/1993 (norma geral), que, no seu artigo 120, facultou ao Poder Executivo Federal a revisão dos valores nela fixados. Tais fatos conduzem à conclusão de que as disposições contidas no Decreto nº 9.412/2018 também estão inseridas no conceito de “normas gerais”, sendo aplicáveis no âmbito municipal.

Pelo exposto, observa-se que a incerteza quanto à natureza normativa dos valores-limites não se apresenta apenas diante das considerações doutrinárias, se evidencia também nos entendimentos dos Tribunais pelo país, inclusive, muito antes da publicação do Decreto nº 9.412/2018.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como exposto, o Decreto Federal nº 9.412/2018 atualizou os valores-limites dispostos no art. 23, incisos I e II da Lei nº 8.666/1993, respeitando as ordens do art. 120. Como a Lei Geral de Licitações possui normas de natureza jurídica de caráter híbrido, ou seja, de natureza geral e especial, eis que surge a problemática sobre a constitucionalidade ou não do Decreto para os demais entes, além da União.

Por isso, quanto às divergências da norma e da competência, dois raciocínios poderiam ser deduzidos:

- (i) De um lado, os artigos podem ser considerados híbridos, devendo a composição dos valores-limites ser tratada como norma especial, podendo Municípios, Estados e Distrito Federal atualizarem seus valores de acordo com suas peculiaridades, respeitando a autonomia competente pela qual dispõem.

³⁴ BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Parecer nº 01946-18. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/10446e18.odt.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

- (ii) De outro lado, buscando evitar uma possível insegurança jurídica nacional, pode-se considerar exclusiva a natureza de norma geral dos artigos, evitando assim, como bem mencionou o Desembargador Sebastião de Moraes do TJ/MT, uma verdadeira ‘torre de babel’, na medida que, ‘o que é concorrência pública em um município, poderá ocorrer que no vizinho será tomada de preços’.

Ao compreender as conceituações de norma geral e especial e os critérios de competência legislativa constitucional (mundo do ‘dever ser’), assim como a prática (mundo do ‘ser’), essas atualizações de forma esparsa geram enorme insegurança jurídica, como ficou evidenciado nas legislações dos municípios mato-grossenses. Para evitar possíveis conflitos de decisões judiciais, o ideal seria que os valores fossem atualizados anualmente pelo Executivo Federal, ou ao menos, caminhassem junto aos padrões de mercado, uma vez que assim elidiria o interesse na presente discussão por meio de leis municipais ou estaduais com limites díspares ao federal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Parecer nº 01946-18. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/10446e18.odt.pdf>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3059. Relator: Min. Ayres Britto. 2003. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=13196>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 101. Relatora: Min. Carmem Lúcia. 2006. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2416537>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1188352. Relator: Min. Luiz Fux. 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5628502>>.

CARVALHO FILHO, José do Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 35ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2000, p. 670.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 118.

JUSTEN FILHO, Marçal. Marçal Justen Filho fala sobre o Decreto 9.412. **Sollicita**. Disponível em: <https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=13691&n=mar%C3%A7al-justen-filho-fala-sobre-o-decreto-9.412>.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 460/2016. Relator: Des. Sebastião de Moraes. 2016. Disponível em: <<http://servicos.tjmt.jus.br/ViewDocumento.aspx?key=4bff9d67-1a79-458b-a35f-dd495a7b842d>>.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas Estadual do Mato Grosso. Resolução de Consulta nº 17/2014. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00047355/017-%202014%20-%2012.174-6-2014.pdf>>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 1ª ed. Curitiba: Zênite, 2008.

NIEBUHR, Joel Menezes. Reflexões sobre os novos limites para as modalidades e para a dispensa de licitação. **Zênite**. Disponível em <<https://www.zenite.blog.br/reflexoes-sobre-os-novos-limites-para-as-modalidades-e-para-a-dispensa-de-licitacao/>>.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. Concorrência, Tomada de Preços e Convite: Os novos valores do Decreto nº 9.412/2018 e seus Reflexos Sistêmicos. **GenJurídico**. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2018/08/10/concorrenci-tomada-de-precos-e-convite-os-novos-valores-do-e-seus-reflexos-sistemicos/>>.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática**. 3ª ed. São Paulo: Método, 2014.

PARANÁ. Tribunal de Contas Estadual do Paraná. Nota Técnica nº 1/2018 – CGF/TCE-PR. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/nota-tecnica-posicionamento-do-tce-pr-sobre-novos-valores-da-lei-de-licitacoes/6248/N>>.

PARANÁ. Tribunal de Contas Estadual do Paraná. Número Identificador da Demanda: 163564. Disponível em <<http://www1.tce.pr.gov.br/busca/instrucoes-normativas/7/1409/?por=demandas>>.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Resolução de Consulta nº 016/2016. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Consulta-016-2016.pdf>>.

SANTOS, Rodrigo Valgas. Problemas Decorrentes da Ausência de Atualização dos Limites de Dispensa Previstos no Art. 24 I e II da Lei 8666/93. **Direito e Estado Colunistas**. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-valgas-dos-santos/problemas-decorrentes-da-ausencia-de-atualizacao-dos-limites-de-dispensa-previstos-no-art-24-i-e-ii-da-lei-8666-93>>.

TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Resolução de Consulta nº 803/2014. Disponível em: <<https://www.tce.to.gov.br/sitetce/sessoes/resultados-de-consultas/category/172-2014>>.

VALIATI, Thiago Priess. **Segurança Jurídica e Infraestrutura**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

VALIM, Rafael Ramires Araujo. **O Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo Brasileiro**. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

