

## **NORMAS GERAIS X NORMAS NÃO GERAIS DE LICITAÇÕES: BREVES APONTAMENTOS<sup>1</sup>**

**Ronny Charles L. Torres<sup>2</sup>**

De acordo com o inciso XXVII do artigo 22 da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação. Isso significa que outros entes federativos poderão legislar sobre normas específicas acerca da matéria. Há, portanto, uma competência privativa da União, no que tange às regras gerais, e uma competência comum, no que se refere às regras específicas.

A definição dessa interessante bipartição da competência legislativa parece ter sido inspirada na própria evolução normativa do regime licitatório.

O Decreto-Lei 200/1967, que passou a ser obrigatório para estados e municípios a partir de 1968<sup>3</sup>, em seus 19 artigos sobre o tema licitações e contratos, definiu apenas normas gerais ou diretivas para as licitações públicas, sem interferir em aspectos minuciosos ou questões organizacionais, permitindo a adequação à necessidade do caso concreto e às diferentes realidades das diversas estruturas públicas. Nesta linha, pesquisando sobre a evolução histórica da legislação licitatórias, Rosilho aponta que em relação às regras licitatórias, “o Decreto-lei 200/1967 foi pensado para servir como uma

---

<sup>1</sup> Este texto representa fragmento da décima sexta edição de nosso livro “Leis de Licitações Públicas comentadas”, publicada pela editora Jus Podivm.

<sup>2</sup> Advogado. Consultor Jurídico. Parecerista. Doutor em Direito do Estado. Mestre em Direito Econômico. Pós-graduado em Direito tributário. Pós-graduado em Ciências Jurídicas. Coordenador da pós-graduação em Licitações e contratos, da Faculdade Baiana de Direito. Professor do Centro de Ensino Renato Saraiva (CERS). Já atuou, pela AGU, como Consultor Jurídico Adjunto da Consultoria Jurídica da União perante o Ministério do Trabalho e Emprego e Coordenador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos. Autor de diversos livros jurídicos, entre eles: Leis de licitações públicas comentadas (15ª Edição. Ed. JusPodivm); Licitações e contratos nas empresas estatais (3ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Comentários à Lei de Improbidade administrativa (2ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Análise Econômica das licitações e contratos (2ª edição. Coautor. Ed. Fórum).

<sup>3</sup> Conforme Lei nº 5.456/1968.

espécie de norma-quadro, traçando balizas e limites sem, contudo, interferir diretamente em questões organizacionais da Administração Pública”<sup>4</sup>.

Já o posterior Decreto-Lei n. 2.300/1986, inaugurando o formato de legislações licitatórias com modelo maximalista<sup>5</sup>, avançou sobre diversos detalhes procedimentais, estabelecendo um diploma normativo (posteriormente repetido pela Lei nº 8.666/93<sup>6</sup>) que buscava ser exauriente na regulação do procedimento licitatório e do regime dos contratos administrativos, adotando modelos rígidos, limitando a margem de discricionariedade técnica e restringindo a possibilidade de adaptação às particularidades de cada contratação.

Com a presunção de que seria possível estabelecer *a priori* regras ótimas para a grande diversidade de pretensões contratuais nas mais diferentes organizações e situações, o legislador criou um modelo “maximalista”, impactando sobremaneira o regime licitatório<sup>7</sup>. Esta modelagem gerou muitas críticas, entre outras coisas, por tolher a capacidade de adaptação das regras licitatórias às diferentes realidades das organizações públicas em um país de extensão continental e repleto de desigualdades<sup>8</sup>.

A Constituição de 88, portanto, ao restringir a competência legislativa para disciplinar privativamente sobre o tema, delimitou que a União deveria estabelecer as normas estruturantes (gerais), mas ao mesmo tempo permitir que os demais entes federativos pudessem disciplinar os detalhamentos, através de leis próprias, permitindo certa adaptação às diferentes realidades experimentadas pelas organizações públicas.

---

<sup>4</sup> ROSILHO, André. Licitação no Brasil. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 51.

<sup>5</sup> Modelo mais analítico e restritivo ao exercício da discricionariedade, vinculando a tomada de decisões pelo agente público responsável pela definição do modelo de seleção ao mero cumprimento das opções previamente definidas pelo legislador.

<sup>6</sup> “No tema das licitações o dilema entre regular mais ou menos intensamente, ampliando ou restringindo a esfera de liberdade dos legisladores - da União, Estados e Municípios - e dos gestores públicos, também se fez presente ao longo do tempo. As normas sobre licitações públicas, com o objetivo de concretizar três dos objetivos básicos dos sistemas de compras governamentais - acesso justo dos competidores ao mercado público; redução da corrupção nos contratos públicos; e contratação de bens e serviços de qualidade pelo menor preço possível -, oscilaram entre dois extremos: o minimalismo e o maximalismo” (ROSILO, André. Licitação no Brasil. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 30).

<sup>7</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. E-marketplace e contratações públicas: pontos de reflexão para uma implementação eficiente, sob uma perspectiva jurídica e econômica. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2025. p. 33.

<sup>8</sup> Entre críticos do Decreto-Lei 2.300/1986, podem ser citados: REIS, Palhares Moreira. R. Inf. Legisl. Brasília. 29. N. 113. Jan./mar. 1992; também MENDES, Raul Armando. Comentários ao estatuto das licitações e contratos administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. P. 12.

Conforme interessante analogia outrora adotada pelo Ministro Carlos Velloso, em palavras que merecem sempre ser repetidas, em um de seus memoráveis votos em julgamentos pelo STF: “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”<sup>9</sup>. Assim, todos os entes federativos podem editar leis sobre licitação, embora devam obedecer àquelas normas gerais traçadas pela União.

O respeito ao princípio federativo impõe que se garanta uma margem de autonomia ao ente da Federação, o que leva a discussões sobre a constitucionalidade de alguns dispositivos que, claramente, estabelecem regramento materialmente específicos.

De tal disposição constitucional podemos extrair algumas premissas, dentre elas: se consideradas específicas (não gerais), as regras existentes na legislação federal apenas vinculam a União, permitindo regramento diferente por Estados, Distrito Federal e Municípios.

Noutro diapasão, quando tratar sobre matéria geral, a lei federal não pode restringir sua normatização às relações jurídicas contratuais da União, pois isso fraudaria a competência constitucionalmente estabelecida. Nesta senda, regras materialmente gerais devem ser interpretadas conforme a Constituição, de maneira a serem aplicadas pelos demais entes da federação, mesmo que o texto da lei federal tenha se omitido em relação a isso.

---

<sup>9</sup> STF. Pleno, ADI nº 927/RS, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 11.11.1994.