



**TJDFT**

Poder Judiciário da União  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

Fls. \_\_\_\_\_

**Órgão** : CONSELHO ESPECIAL  
**Classe** : AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
**N. Processo** : **20170020048573ADI**  
**(0005176-95.2017.8.07.0000)**  
**Requerente(s)** : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL E OUTROS  
**Requerido(s)** : PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
**Relatora** : Desembargadora ANA MARIA AMARANTE  
**Acórdão N.** : 1085198

## **E M E N T A**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROJETO DE LEI 5.760/16 - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - LEI N. 8.666/93 - NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO - NORMAS SOBRE ORÇAMENTO E DÍVIDA PÚBLICA - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO E/OU DO GOVERNADOR - VÍCIOS MATERIAIS E FORMAIS VERIFICADOS.

A Lei n. 8.666/1993 já declara, no artigo 1º, que todas as disposições nela contidas têm a natureza de normas gerais. E o artigo 118 do mesmo diploma legal 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".

Se é certo, de um lado, que na repartição de competências estabelecida no art. 24 da Constituição Federal, reproduzida pela Lei Orgânica do Distrito Federal, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, não é menos exato, de outro, que o Distrito Federal, no caso de normas gerais veiculadas em leis nacionais - como a Lei de licitações e contratos da

Código de Verificação :2018ACOPMXZ0HXGNKZMG4FHQQDW

GABINETE DA DESEMBARGADORA **ANA MARIA AMARANTE**

1

Administração Pública (Lei n. 8.666/1993) - não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo distrital incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade.

Projeto de Lei, de autoria do Legislativo Distrital, que, a teor de estabelecer diretrizes que conferiram segurança jurídica aos pagamentos decorrentes de contratações realizadas pela Administração pública, notadamente no que diz respeito à observância da ordem cronológica estatuída no art. 5º, da Lei Federal n. 8.666/1993 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos -, modifica as normas ali estatuídas, invade esfera de competência da União para legislar, bem assim apresenta vício de iniciativa, já que esta seria privativa do Governador do DF, competente, desse modo, para editar normas sobre orçamento e dívida pública.

Nesse caso, impossível admitir a possibilidade de alteração de disposições e conceitos ali definidos, pois o Distrito Federal "no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União" (§ 1º, art. 17, LODF). Ação Direta julgada procedente para declarar, com efeito *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da Lei nº 5.760, de 14 de dezembro de 2016.

## **A C Ó R D ã O**

Acordam os Senhores Desembargadores do **CONSELHO ESPECIAL** do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, **ANA MARIA AMARANTE** - Relatora, **JOSÉ DIVINO** - 1º Vogal, **ROBERVAL CASEMIRO BELINATI** - 2º Vogal, **ARNOLDO CAMANHO** - 3º Vogal, **SILVANO BARBOSA DOS SANTOS** - 4º Vogal, **FERNANDO HABIBE** - 5º Vogal, **SIMONE LUCINDO** - 6º Vogal, **JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA** - 7º Vogal, **TEÓFILO CAETANO** - 8º Vogal, **JESUINO RISSATO** - 9º Vogal, **GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA** - 10º Vogal, **ROMÃO C. OLIVEIRA** - 11º Vogal, **ROMEU GONZAGA NEIVA** - 12º Vogal, **CARMELITA BRASIL** - 13º Vogal, **CRUZ MACEDO** - 14º Vogal, **HUMBERTO ULHÔA** - 15º Vogal, **J.J. COSTA CARVALHO** - 16º Vogal, **MARIO MACHADO** - 17º Vogal, sob a presidência do Senhor Desembargador **MARIO MACHADO**, em proferir a seguinte decisão: **JULGAR INCONSTITUCIONAL A LEI DISTRITAL N. 5760, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2016 COM EFEITOS "EX TUNC" E EFICÁCIA "ERGA OMNES". UNÂNIME.**, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília(DF), 20 de Março de 2018.

Documento Assinado Eletronicamente

**ANA MARIA AMARANTE**

Relatora

## RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Distrito Federal em face da Lei Distrital n. 5.760, de 14 de dezembro de 2016, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a ordem cronológica de pagamento a ser obedecida no âmbito das contratações e aquisições realizadas pela administração pública dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal.

Alega que a referida lei seria inconstitucional pelo fato de legislar sobre normas gerais de direito financeiro e orçamentário, cuja matéria seria de competência da União, e por ofender a iniciativa privativa do Governador para editar normas sobre orçamento e dívida pública.

Aponta, ainda, inconstitucionalidade material pelo fato de a mencionada lei violar o princípio constitucional da anualidade orçamentária, bem assim a separação dos poderes e reserva de Administração.

Tece comentários acerca dos temas elencados, apontando a necessidade de concessão de liminar, para o fim de suspensão dos efeitos da apontada Lei n. 5.760.

No mérito, requer a declaração de inconstitucionalidade total da mencionada lei, com efeitos *ex tunc*.

Recebida a presente ADI, foi lançada a decisão de fl. 38, nos termos do art. 144 do RITJDFT.

Às fls. 40/49, o Presidente da Câmara Legislativa defendeu a higidez formal da norma impugnada, ao argumento de que ela se limitou a veicular normas específicas relativas a licitações e contratos, de competência suplementar dos entes federativos e de iniciativa não restrita ao Chefe do Poder Executivo, fazendo-o sem qualquer desconsideração ou contrariedade às diretrizes gerais emanadas das leis da União sobre o tema. Sustentou, ainda, a constitucionalidade material da lei, que teria se limitado a reproduzir, sem qualquer alteração de sentido, o teor do art. 5º da Lei n. 8.666/93. Afirma que, se inconstitucionalidade houver, estará ela nas próprias leis federais que já disciplinaram os mesmos assuntos de bases gerais.

A seu turno, a Procuradoria-Geral do DF optou por ratificar os argumentos expendidos na peça inicial, pugnando pela procedência do pedido de liminar deduzido na presente ação direta (fls. 51/52).

Indo os autos à Procuradoria de Justiça, esta, após tecer considerações acerca do tema, opinou pela concessão parcial da medida cautelar

vindicada, consistente na suspensão da parte final do art. 3º, da Lei Distrital, objeto da presente ADI, até o julgamento definitivo do mérito. Adicionalmente, opinou pela solicitação de novos esclarecimentos em torno da execução orçamentária do DF; observância da ordem cronológica de pagamentos para cada fonte diferenciada de recursos no âmbito do DF, na forma do art. 5º da Lei n. 8.666/93 e, por fim, formas de pagamento de despesas de exercícios anteriores/restos a pagar, à Secretaria de Fazenda e ao Tribunal de Contas do DF (fls. 64/74).

Julgado o pedido de liminar (fls. 83/94), foi este concedido, com efeitos *ex tunc*, de modo a suspender todo o normativo impugnado, até o julgamento definitivo do mérito.

Embargos de declaração às fls. 99/102, os quais foram rejeitados, conforme decisão de fls. 106/107.

Solicitadas informações adicionais, conforme cota ministerial de fls. 64/74, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF ofereceu informações à fl. 116, juntando a mídia magnética de fl. 117.

A seu turno, o Tribunal de Contas do DF prestou informações conforme o documento colacionado às fls. 120/122, tendo, também, juntado a mídia magnética de fl. 123.

Já a Mesa Diretora da Câmara Legislativa do DF prestou as informações de fls. 125/132, nas quais requereu fosse julgado improcedente o pedido lançado na presente representação de inconstitucionalidade, mantendo-se hígido o normativo impugnado.

O Governador do DF reiterou a inconstitucionalidade do diploma discutido, conforme manifestação de fls. 134/135.

Do mesmo modo, a Procuradora-Geral do DF manifestou-se pela procedência do pedido, de modo a declarar-se a inconstitucionalidade, por completo, da Lei n. 5.760, de 14.12.2016 (fls. 137/141).

A Procuradoria-Geral de Justiça reiterou os termos de sua manifestação de fls. 64/74, pugnano pela procedência parcial do pedido. É o relatório.

## VOTOS

### **A Senhora Desembargadora ANA MARIA AMARANTE - Relatora**

Presentes os pressupostos de admissibilidade, admite-se o processamento da ação direta de inconstitucionalidade.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, cujo objeto é a impugnação da Lei distrital nº 5.760, de 14 de dezembro de 2016, em face dos arts. 17, incisos I e II, 100, inciso XVI, 149, inciso III, 151, incisos I e II, 25, *caput*, 186, *caput*, 336, inciso I, 337, *caput*, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Alega, em síntese, que o ato normativo impugnado, ao dispor sobre a ordem de pagamento das contratações realizadas pela Administração Pública, fixa regras gerais de direito financeiro e orçamentário, em que pese tais espécies normativas serem da competência da União, restando ao Distrito Federal mera competência suplementar. Aduz que as disposições da Lei distrital nº 5.760/2016 violam as regras gerais contidas no art. 5º da Lei federal nº 8.666/93, na Lei federal nº 4.310/64, bem como na Lei federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Sustenta que a lei impugnada padece, ainda, de vício de iniciativa, vez que os arts. 71 e 100, inciso, XVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal estabelecem de forma clara a competência do Governador do Distrito Federal para a iniciativa de leis que disponham sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito.

Considerando ser indiscutível a plausibilidade da pretensão de inconstitucionalidade deduzida no feito, bem como a possibilidade do advento de dano irreparável decorrente da demora no julgamento do mérito, uma vez que a aplicação da Lei distrital nº 5.760/2016 acarretaria a suspensão do pagamento de todos os atuais prestadores de serviços da Administração Pública distrital, requereu a concessão de liminar, *inaudita altera pars*, para a imediata suspensão da

eficácia da Lei distrital nº 5.760/2016, até julgamento definitivo da presente ação, conforme autorizado pelo art. 10, *caput*, c/c § 3º, da Lei federal nº 9.868/99, bem como pelos arts. 144 e seguintes do Regimento Interno desse eg. Tribunal.

Ao final, pugna pela procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei distrital nº 5.760/2016, com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*, tendo em vista a violação aos arts. 17, incisos I e II, 100, inciso XVI, 149, inciso III, 151, incisos I e II, 25, *caput*, 186, *caput*, 336, inciso I, 337, *caput*, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal[1].

Conforme assentado anteriormente, impende destacar que as matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no art. 61, §1º, da Constituição Federal, são de observância obrigatória nas Constituições Estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (ADI 1.1961-1/RO; ADI 1.197-9/RO; ADI 3176/AP).

Observa-se, ainda, que o autor da presente ação busca a declaração de inconstitucionalidade em face da LODF, o que revela a competência deste Tribunal para a apreciação do pedido.

A lei impugnada encontra-se assim redigida, *verbis*:

*"LEI Nº 5.760, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2016*

*(Autoria do Projeto: Deputado Rodrigo Delmasso)*

*Dispõe sobre a ordem cronológica de pagamento a ser obedecida no âmbito das contratações e aquisições realizadas pela administração pública dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal.*

*O PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL promulga, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguinte Lei, oriunda de Projeto vetado pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:*

*Art. 1º A ordem cronológica de pagamento das despesas decorrentes das contratações de serviços e obras e das*

*aquisições realizadas pela administração pública dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal deve obedecer aos preceitos do art. 5º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e aos critérios estabelecidos nesta Lei.*

*Art. 2º Os pagamentos das despesas oriundas das contratações de serviços e obras e das aquisições devem obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, à estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades.*

*Parágrafo único. A exigibilidade de que trata esta Lei tem início na data em que for atestada, na forma da Lei nº 8.666, de 1993, a execução do serviço ou da obra ou o recebimento dos bens.*

*Art. 3º Não é paga a despesa, ainda que atestada, enquanto houver outras mais bem classificadas na ordem cronológica e custeadas pela mesma fonte de recursos, ainda que sejam originárias de exercício encerrado.*

*Art. 4º As despesas decorrentes de contratações e aquisições com valores que não ultrapassem o limite de que trata o art. 24, II, da Lei nº 8.666, de 1993, são ordenadas separadamente, em cada fonte diferenciada de recursos, em lista classificatória cronológica específica de pequenos credores.*

*Parágrafo único. As despesas de que trata o caput são pagas em até 5 dias úteis, nos termos do art. 5º, § 3º, da Lei nº 8.666, de 1993, e de acordo com o disposto nesta Lei.*

*Art. 5º A inobservância da ordem cronológica de pagamentos é permitida somente com justificativa prévia da autoridade competente e nas seguintes circunstâncias:*

*I - em estado de emergência;*

*II - em calamidade pública;*

*III - por decisão judicial ou por determinação dos órgãos de controle interno e externo;*

*IV - para evitar fundada ameaça de interrupção dos serviços essenciais da instituição ou para restaurá-los;*

*V - por relevantes razões de interesse público.*

*Parágrafo único. A justificativa prévia relativa ao descumprimento da ordem cronológica de pagamentos deve ser publicada na imprensa oficial e disponibilizada no site oficial em até 10 dias úteis de sua edição.*

*Art. 6º Caso seja identificado, durante a liquidação da despesa, erro ou falha documental, salvo em caso de má-fé, o credor tem até 3 dias para sanear o processo e, após esse prazo, a obrigação de pagamento tem sua exigibilidade suspensa e é excluída da respectiva ordem cronológica.*

*§ 1º A identificação de erro ou falha documental deve ser noticiada em até 2 dias ao credor para que lhe seja possibilitado o prazo para regularização.*

*§ 2º No caso de exclusão da ordem cronológica citada no caput, o crédito suspenso é novamente inscrito na ordem cronológica após ter sido corrigido o erro ou a falha motivadora da suspensão da exigibilidade.*

*Art. 7º É vedado o pagamento parcial de crédito, devendo os recursos disponíveis ser utilizados para quitar a fatura que esteja na ordem de classificação, salvo no caso de indisponibilidade financeira, caso em que o saldo remanescente ainda permanece na mesma ordem de classificação.*

*Art. 8º Os órgãos e as entidades indicados no art. 1º devem publicar mensalmente, no site oficial ou na imprensa oficial, a relação dos pagamentos realizados no mês imediatamente anterior, separados por fonte de recursos, em que constem as seguintes informações:*

*I - número do contrato, nota de empenho ou ajuste equivalente;*  
*II - nome e número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ ou no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF do credor;*

*III - prazo de pagamento estabelecido no edital, contrato ou ajuste equivalente;*

*IV - número da nota fiscal, fatura ou documento equivalente;*

*V - data em que a nota fiscal, a fatura ou o documento equivalente foi atestado pelo representante da administração;*

*VI - data de exigibilidade da nota fiscal, da fatura ou do documento equivalente;*

*VII - data do pagamento;*

*VIII - indicação da causa da suspensão da exigibilidade e da exclusão da ordem cronológica do pagamento, se houver.*

*Art. 9º Constatado que houve favorecimento ou preterição indevida de credor da ordem cronológica de pagamento, os responsáveis sujeitam-se a que suas contas sejam julgadas irregulares nos processos anuais de tomada ou prestação de contas.*

*Art. 10. Os servidores que deem causa, por ação ou omissão dolosa, ao descumprimento da ordem cronológica de pagamento sujeitam-se à responsabilização funcional, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal que seu ato ensejar.*

*Art. 11. Esta Lei entra em vigor em 120 dias da data de sua publicação.*

*Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.*

*Brasília, 19 de dezembro de 2016.*

**DEPUTADO JUAREZÃO**

*Vice-Presidente no Exercício da Presidência."*

A celeuma que ora se busca afastar, diz respeito ao apontado normativo (Lei n. 5.760, de 14 de dezembro de 2016) que, a teor de estabelecer diretrizes que conferissem segurança jurídica aos pagamentos decorrentes de contratações realizadas pela Administração pública, notadamente no que diz respeito à observância da ordem cronológica estatuída no art. 5º, da Lei Federal n. 8.666/1993 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos -, teria invadido esfera de competência da União, para legislar, bem assim apresentado vício de iniciativa, já que esta seria privativa do Governador do DF, competente, desse modo, para editar normas sobre orçamento e dívida pública. Da mesma forma, busca-se afastar o apontado normativo, ao argumento de que este teria violado os princípios constitucionais da anualidade orçamentária, separação de poderes e reserva da Administração.

Como brilhantemente lançado no parecer ministerial de fls. 64/74, cujos fundamentos, adoto, com a devida licença, como razões de decidir, até mesmo como forma de racionalizar a presente decisão, "*do cotejo analítico entre o teor do comando contido na parte final do artigo 3º da Lei Distrital 5.760/2016 - 'Não é paga a despesa, ainda que atestada, quando houver outras mais bem classificadas na ordem cronológica e **custeada pela mesma fonte de recursos, ainda que sejam***

**originárias de exercício encerrado'** - e a norma geral de direito federal que dispõe sobre o mesmo tema, o artigo 5º da Lei Federal 8.666/93, no bojo do qual inserem-se as disposições sobre a ordem cronológica de pagamento dos fornecedores e prestadores de serviços da Administração Pública, depara-se com **aparente** exorbitância e antinomia configuradoras de afronta às regras de repartição constitucional de competências estatuídas pelo artigo 24, § 2º, da Constituição Federal, e aos artigos 14 e 17, § 1º, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Como cediço, a Constituição Federal, no seu artigo 22, inciso XXVII, estabelece como competência privativa da União legislar sobre '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'.

A competência legislativa da União para editar normas gerais em matéria de licitações e contratos administrativos, como sistematicamente decidido pelo Supremo Tribunal Federal, não impede a edição de leis estaduais, distritais e mesmo municipais sobre o mesmo tema, desde que observados os parâmetros ou diretrizes gerais emanados da União e, mais, que tal se afigure relevante e necessário ao melhor atendimento dos interesses regionais ou locais.

Por normas gerais devem ser entendidas aquelas que traçam critérios de natureza essencial e uniformizadora à disciplina da matéria, verdadeiras diretrizes e conceitos gerais, sem se imiscuírem em excesso de particularidades, a fim de assegurar a observância dos princípios informadores do instituto jurídico por elas regulado. Como assinala FERNANDES (1997).

(...)

Como pelas considerações expendidas, conclui-se que a Lei nº 8.666/93, contém normas gerais, no sentido lato, - que se dissocia do significado coloquial do mesmo termo - toda a autonomia legislativa das unidades federadas foi bastante restringida pelo Constituinte. Em termos práticos, devem essas legislações repetir o que dispôs a Lei nº 8.666/93, acrescentando-lhe regramentos de caráter integrativo e supletivo, sem nada alterar a sua essência ou conteúdo básico. Essa visão, que acolhe como constitucional a regulamentação

*das normas gerais insculpidas na Lei nº 8.666/93, é a mais correta juridicamente e é também a mais adequada ao interesse público, escopo perpétuo da atividade administrativa [2].*

*Por certo, esse tipo de norma, de natureza geral, traduz-se como instrumento de sistematização de determinado modelo, porque sintetizam o próprio modo de ser de um Estado Federal, possuindo âmbito de aplicação estendido a todos os entes da federação e em todos os níveis de poder, como proclama a Constituição da República.*

*Quanto ao aspecto da ordem cronológica de pagamentos a fornecedores e prestadores de serviços, a Lei Federal 8.666/93, em seu artigo 5º, fixou um autêntico parâmetro geral a ser observado pelos órgãos da Administração Pública em todas as esferas da federação. Confira-se o teor da norma (grifos acrescentados):*

*Art. 5º - Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, **obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades**, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.*

*Da simples leitura da norma é possível perceber que o legislador federal teve por intuito estabelecer a exigência geral de obediência, pela Administração Pública, de uma ordem cronológica estrita de pagamentos, a partir das datas de exigibilidade dos respectivos créditos de fornecedores/prestadores de serviços que se apresentem, assim como que essa ordem deva ser observada em relação a cada uma das distintas fontes de recursos previstas na lei orçamentária*

Código de Verificação :2018ACOPMXZ0HXGNKZMG4FHQQDW

*anual e também nas leis federais gerais de direito financeiro que disciplinam o assunto (Lei Federal 4.320/64 e Lei Complementar Federal 101/2000) para pagamento de despesas dessa natureza.*

*Assim, ao estabelecer o critério cronológico para melhor organização dos pagamentos a serem realizados pela Administração, o artigo 5º da Lei Federal 8.666/93 fixou, no magistério de BANDEIRA DE MELLO[3], verdadeira norma comportamental ao Administrador no trato com os administrados, de forma a assegurar a observância dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e da igualdade. Segundo o Administrativista,*

*'Nele se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimementosas.*

*Nem favoritismos nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e, muito menos, interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado implicitamente no art. 37, caput, da Constituição. Além disso, assim como todos são iguais perante a lei (art. 5º, caput), a fortiori, teriam de sê-lo perante a Administração.'*

*Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, por ocasião do recente julgamento de representação autuada como TC 002.999/2015-3 (sessão ordinária de 09/03/2016), ao analisar o sentido e o alcance da disposição contida no art. 5º, da Lei federal 8.666/1993, entendeu que a observância da regra da ordem cronológica dos pagamentos, para além da observância dos princípios mencionados,*

*(...) também se propõe à proteção do princípio da economicidade, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa na licitação. É certo que a incerteza quanto ao recebimento dos créditos que lhes são devidos e a ausência de*

*regras objetivas para a realização dos pagamentos constituiria motivo potencial de afastamento de supostos fornecedores, ou mesmo de formulação de propostas que contivessem prévias compensações monetárias por eventuais prejuízos.*

*Sem embargo, observa-se que o legislador local, apesar de sua louvável intenção, após determinar o necessário acatamento, pelo administrador distrital, à norma geral impositiva da estrita ordem cronológica de pagamentos, findou por contemplar uma peculiar exigência pelos ordenadores de despesas: ordens separadas para **cada fonte de recursos, ainda que as despesas sejam originárias de exercício encerrado (art. 3º da Lei Distrital 5.760/16).***

*A expressão 'fontes de recursos', como se verá, reveste-se de singular relevo para análise da presente ADI.*

*Trata-se de conceito de natureza financeira e orçamentária, relacionado à identificação da origem ou procedência dos recursos utilizados no pagamento de determinada finalidade, ou seja, 'constituem-se de determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias'.*

*Veja-se que as normatizações relativas tendentes à uniformização do registro contábil de referidas receitas existem há tempos nos orçamentos públicos. Contudo, com vistas ao atendimento ao disposto no parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, editou a Portaria SOF nº 1, de 19 de fevereiro de 2001.*

*Em seu artigo 1º, foi estabelecido que o código de classificação de fontes de recursos seria composto por três dígitos, sendo que o primeiro indica o grupo de fontes de recursos, e o segundo e terceiro a especificação das fontes de recursos.*

*Nos termos da Portaria, na indicação do grupo de fontes de recursos deveriam constar duas informações: se o recurso é ou não originário do Tesouro Nacional e se pertence ao exercício corrente ou a exercícios anteriores. Assim, restaram instituídos os seguintes Grupos de Fontes de Recursos:*

*"I - Recursos do Tesouro - Exercício Corrente;*

## *II - Recursos de Outras Fontes - Exercício*

*Corrente;*

*III - Recursos do Tesouro - Exercícios Anteriores; e*

*IV - Recursos de Outras Fontes - Exercícios Anteriores."*

*Ao final, a mencionada Portaria remeteu ao seu **Anexo IV**, em anexo, a especificação do rol de fontes de recursos a serem enquadrados nos grupos de fontes arrolados no artigo 2º, onde constaram fontes como a 00 - Recursos Ordinários e 06 - Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal, classificados como recursos do Tesouro, e as fontes 87 - Alienação de Títulos e Valores Mobiliários e 62 - Reforma Patrimonial - Alienação de Bens, como recursos de outras fontes.*

*O detalhamento acima demonstra que, de fato, há várias e diversas fontes de recursos que podem ser destinadas pela lei orçamentária ao pagamento das despesas ali previstas, mas, sobretudo, que elas podem ser originárias de exercícios anteriores e também destinadas ao pagamento de despesas de exercícios anteriores.*

*A despeito dos atos normativos e regulamentares federais acima explicitados, a Lei Distrital 5.760/16, ora impugnada, assim estabeleceu em seu artigo 3º:*

*Art. 3º - Não é paga a despesa, ainda que atestada, enquanto não houver outras mais bem classificadas na ordem cronológica e custeadas **pela mesma fonte de recursos, que se sejam originárias de exercício encerrado.**"*

Nesse sentido, é de se ver que, ao classificar como não paga a despesa em tais hipóteses, o legislador distrital contrariou os limites da norma geral veiculada pela Lei Federal 8.666/93, ao ter restringido a uma só fonte de recursos, receitas destinadas ao pagamento de despesas do exercício atual com aquelas advindas de exercícios anteriores, quando a norma geral federal é explícita no sentido de determinar a observância da ordem cronológica de pagamentos para **cada fonte diferenciada** de recursos. (gn)

Ao assim proceder, o legislador distrital afrotou não só o paradigma de confronto representado pelo artigo 14 da LODF, que estabelece que 'ao Distrito

*Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal*, mas também, e sobretudo, o disposto no artigo 17, § 1º, da Carta Política local, pelo qual *'O Distrito Federal, no exercício de sua **competência suplementar**, observará as **normas gerais** estabelecidas pela União' (gn).*

Do mesmo modo, cumpre não perder de vista que, no âmbito da repartição constitucional de competências, a Constituição da República estabelece que *'A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados'* (art. 24, § 2º).

Sem embargo, a referida competência legislativa suplementar-complementar assegurada pela Constituição da República aos Estados e Distrito Federal deve respeitar os parâmetros e diretrizes gerais assinalados pela disciplina normativa federal.

Assim, como decorrência do disposto no art. 24, § 2º, do Texto Constitucional, a competência legislativa suplementar, dita complementar (que pressupõe a existência das normas gerais sobre o assunto), limita-se ao ajuste ou adaptação das normas federais no que tange às especificidades ou particularidades regionais ou locais, o que não foi verificado na redação do conteúdo final do dispositivo da lei distrital em exame (art. 3º, parte final).

De todo o exposto, portanto, observa-se que o aludido artigo 3º, da Lei Distrital ora impugnada, reveste-se de patente inconstitucionalidade formal, especialmente por invadir espaço de competência legislativa da União para legislar sobre as normas gerais em torno do tema (vício formal orgânico).

Logo, a norma ora atacada restringe as hipóteses estabelecidas na legislação federal, de modo a malferir também a norma limitadora da competência normativa do Distrito Federal, tal como fixada na LODF.

Ao agir assim, o legislador local, de fato, a pretexto de disciplinar o contido no já mencionado art. 5º da Lei Federal 8.666/90, acabou por incorrer nas irregularidades apontadas na inicial da presente representação de inconstitucionalidade.

Repise-se, conforme bem destacado pela il. Procuradora-Geral do DF, cujos fundamentos também adoto, com a devida licença (fls. 139/141), que *"a Lei nº 5.760/2016, a pretexto de estar regulando sobre procedimentos de licitação, invade seara de normas gerais de direito financeiro e orçamentário de competência legislativa da União, conforme art. 17,1 e II da Lei Orgânica do Distrito Federal.*

*Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:*

*I- direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;*

*II - orçamento;*

*[...]*

*§ 1º O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, **observará as normas gerais estabelecidas pela União.***

*Conforme pacífica jurisprudência desse Egrégio Conselho Especial do TJDF, há violação do referido preceito da LODF sempre que o Distrito Federal afasta, contraria ou invade matérias inerentes à competência legislativa da União para normas gerais, tal como ocorreu na ADI 20140020151133:*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL N. 5.345, DE 20 DE MAIO DE 2014 - INVERSÃO DAS FASES DO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO REALIZADO POR ÓRGÃO OU ENTIDADE DO DISTRITO FEDERAL - VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (LODF) - VÍCIO MATERIAL - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*

*[...]*

*2- A Lei distrital impugnada, de autoria do Poder Executivo, ao dispor sobre as fases do procedimento de licitação realizado por órgão ou entidade do Distrito Federal, inverte fases do procedimento licitatório previsto na Lei Federal n. 8.666/1993.*

*3 - A Lei n. 8.666/1993 já declara, no artigo 1º, que todas as disposições nela contidas têm a natureza de normas gerais. E o artigo 118 do mesmo diploma legal 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". Doutrina.*

*4 - Se é certo, de um lado, que na repartição de competências estabelecida no art. 24 da Constituição Federal, reproduzida pela Lei Orgânica do Distrito Federal, a União Federal não*

*dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, não é menos exato, de outro, que o Distrito Federal, no caso de normas gerais veiculadas em leis nacionais - como a Lei de licitações e contratos da Administração Pública (Lei n. 8.666/1993) - não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo distrital incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade.*

*5 - A edição, pelo Distrito Federal, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados em sede de normas gerais ofende, de modo direto, artigos da Lei Orgânica do Distrito Federal. A*

*inversão de fases do procedimento licitatório previsto na Lei Federal n.*

*8.666/1996 invade a competência privativa da União. Impossível admitir a*

*possibilidade de alteração de disposições e conceitos ali definidos, pois o*

*Distrito Federal "no exercício de sua competência suplementar, observará*

*as normas gerais estabelecidas pela União" (§ 1º, art. 17, LODF), devendo*

*observar fielmente a legislação federal quanto ao processo de licitação pública (art. 26, LODF).*

*6 - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.*

*A lei impugnada não só invadiu a competência da União, como ainda contrariou normas gerais de direito financeiro contidas nas Leis nº 4.320/64 (arts. 35 a 37) e na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000[4].*

*Especialmente porque determinou que despesas de outros exercícios findos fossem pagas com prioridade sobre despesas do exercício corrente, utilizando a mesma fonte orçamentária, em nítido desrespeito ao princípio da anualidade orçamentária e ao regime de competência que rege a contabilidade pública, instituído pelas Leis 4.320/64 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 50).*

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

[...]

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

*Por outro lado, a lei ora atacada constitui também um convite à burla do dever legal de o titular de Poder não contrair dívidas em fim de mandato que não possam ser cumpridas integralmente dentro dele, tal como estabelecido pelo art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

*Igualmente padece de vício iniciativa porque dispõe sobre matéria reservada à iniciativa do Executivo, qual seja dívida pública e orçamento. Houve violação clara aos arts. 100, XVI e art. 71, §1º, V da Lei Orgânica do Distrito Federal.*

Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal: (...)

XVI - enviar à Câmara Legislativa projetos de lei relativos a

plano plurianual. diretrizes orçamentárias. orçamento anual, dívida pública e operações de crédito; (grifo nosso)

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe: (...)

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

V - plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias.

*A disposição da lei impugnada modifica completamente as leis orçamentárias e prioriza o pagamento de dívidas bilionárias de gestões anteriores, impedindo a liberdade de o Governo atual gerir o orçamento.*

Por outro lado, também não se pode perder de vista que "o princípio da anualidade orçamentária, previsto em nossa Constituição Federal e por consequência na Lei Orgânica do Distrito Federal, em seus arts. 149, III e 151, I e II, dispõe que o orçamento público, ou seja, as estimativas de receitas e fixação de despesas, deve ser elaborado por um período determinado de tempo, que no caso brasileiro é anual.

[...]

*A impossibilidade de gestão do orçamento pelo Executivo, com definição das prioridades e necessidades atuais compromete de forma grave além da autonomia do Poder Executivo, a continuidade dos serviços públicos, princípio também consagrado nos arts. 25, 186, 338, IV e 337 da Lei Orgânica do Distrito Federal".*

É cristalino que a norma em análise versa sobre matéria, cujas competências para propô-la, nos moldes em que fixada, não seria do ente legislativo local, já que envereda, de fato, pelo campo orçamentário, dívida pública e operações de crédito, mas sim do próprio ente federal e, quando muito, do próprio Governador do DF, fato que deixa clara a inconstitucionalidade da apontada norma,

Código de Verificação :2018ACOPMXZ0HXGNKZMG4FHQQDW

quer por defeitos materiais, quer por defeitos formais.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido deduzido na presente ação direta para declarar, com efeito *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da Lei nº 5.760, de 14 de dezembro de 2016, em face dos arts. 17, incisos I e II, 100, inciso XVI, 149, inciso III, 151, incisos I e II, 25, *caput*, 186, *caput*, 336, inciso I, 337, *caput*, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

[1] Relatório de fl. 93.

[2] FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta Sem Licitação. Brasília: Brasília Jurídica, 1997, p. 31.

[3] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 114.

[4] Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil. Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I- as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurienal, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

**O Senhor Desembargador JOSÉ DIVINO - Vogal**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL contra a Lei Distrital nº 5.760, de 14 de dezembro de 2016, do seguinte teor:

*"LEI Nº 5.760, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2016*

*(Autoria do Projeto: Deputado Rodrigo Delmasso)*

*Dispõe sobre a ordem cronológica de pagamento a ser obedecida no âmbito das contratações e aquisições realizadas pela administração pública dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal.*

*O PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL promulga, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguinte Lei, oriunda de Projeto vetado pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:*

*Art. 1º A ordem cronológica de pagamento das despesas decorrentes das contratações de serviços e obras e das aquisições realizadas pela administração pública dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal deve obedecer aos preceitos do art. 5º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e aos critérios estabelecidos nesta Lei.*

*Art. 2º Os pagamentos das despesas oriundas das contratações de serviços e obras e das aquisições devem obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, à estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades.*

*Parágrafo único. A exigibilidade de que trata esta Lei tem início na data em que for atestada, na forma da Lei nº 8.666, de 1993, a execução do serviço ou da obra ou o recebimento dos*

---

Código de Verificação :2018ACOPMXZ0HXGNKZMG4FHQQDW

*bens.*

*Art. 3º Não é paga a despesa, ainda que atestada, enquanto houver outras mais bem-classificadas na ordem cronológica e custeadas pela mesma fonte de recursos, ainda que sejam originárias de exercício encerrado. (A parte final deste artigo - "e custeadas pela mesma fonte de recursos, ainda que sejam originárias de exercício encerrado"*

*Art. 4º As despesas decorrentes de contratações e aquisições com valores que não ultrapassem o limite de que trata o art. 24, II, da Lei nº 8.666, de 1993, são ordenadas separadamente, em cada fonte diferenciada de recursos, em lista classificatória cronológica específica de pequenos credores.*

*Parágrafo único. As despesas de que trata o caput são pagas em até 5 dias úteis, nos termos do art. 5º, § 3º, da Lei nº 8.666, de 1993, e de acordo com o disposto nesta Lei.*

*Art. 5º A inobservância da ordem cronológica de pagamentos é permitida somente com justificativa prévia da autoridade competente e nas seguintes circunstâncias:*

*I - em estado de emergência;*

*II - em calamidade pública;*

*III - por decisão judicial ou por determinação dos órgãos de controle interno e externo;*

*IV - para evitar fundada ameaça de interrupção dos serviços essenciais da instituição ou para restaurá-los;*

*V - por relevantes razões de interesse público.*

*Parágrafo único. A justificativa prévia relativa ao descumprimento da ordem cronológica de pagamentos deve ser publicada na imprensa oficial e disponibilizada no site oficial em até 10 dias úteis de sua edição.*

*Art. 6º Caso seja identificado, durante a liquidação da despesa, erro ou falha documental, salvo em caso de má-fé, o credor tem até 3 dias para sanear o processo e, após esse prazo, a obrigação de pagamento tem sua exigibilidade suspensa e é excluída da respectiva ordem cronológica.*

*§ 1º A identificação de erro ou falha documental deve ser noticiada em até 2 dias ao credor para que lhe seja possibilitado o prazo para regularização.*

*§ 2º No caso de exclusão da ordem cronológica citada no caput, o crédito suspenso é novamente inscrito na ordem cronológica após ter sido corrigido o erro ou a falha motivadora da suspensão da exigibilidade.*

*Art. 7º É vedado o pagamento parcial de crédito, devendo os recursos disponíveis ser utilizados para quitar a fatura que esteja na ordem de classificação, salvo no caso de indisponibilidade financeira, caso em que o saldo remanescente ainda permanece na mesma ordem de classificação.*

*Art. 8º Os órgãos e as entidades indicados no art. 1º devem publicar mensalmente, no site oficial ou na imprensa oficial, a relação dos pagamentos realizados no mês imediatamente anterior, separados por fonte de recursos, em que constem as seguintes informações:*

*I - número do contrato, nota de empenho ou ajuste equivalente;  
II - nome e número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ ou no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF do credor;*

*III - prazo de pagamento estabelecido no edital, contrato ou ajuste equivalente;*

*IV - número da nota fiscal, fatura ou documento equivalente;*

*V - data em que a nota fiscal, a fatura ou o documento equivalente foi atestado pelo representante da administração;*

*VI - data de exigibilidade da nota fiscal, da fatura ou do documento equivalente;*

*VII - data do pagamento;*

*VIII - indicação da causa da suspensão da exigibilidade e da exclusão da ordem cronológica do pagamento, se houver.*

*Art. 9º Constatado que houve favorecimento ou preterição indevida de credor da ordem cronológica de pagamento, os responsáveis sujeitam-se a que suas contas sejam julgadas irregulares nos processos anuais de tomada ou prestação de contas.*

*Art. 10. Os servidores que derem causa, por ação ou omissão dolosa, ao descumprimento da ordem cronológica de pagamento sujeitam-se à responsabilização funcional, sem*

*prejuízo da responsabilidade civil e criminal que seu ato ensejar."*

Segundo o autor da ação, o ato normativo impugnado viola os art. 17, I e II, 25, *caput*, 100, XVI, 149, III, 151, I e II, 186, *caput*, 336, I, e 337, *caput*, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

### **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

Vícios formais são aqueles que "*traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final*".<sup>1</sup>

O diploma impugnado, ao "Dispor sobre a ordem cronológica de pagamentos a ser obedecida no âmbito das contratações e aquisições pela administração pública dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal", bem como a responsabilização funcional a servidor público, no caso de descumprimento da ordem cronológica claramente veicula normas de natureza orçamentária e que dizem respeito a seu regime jurídico.

E, nos termos dos art. 71, §1º, II, V, 100, XVI, da Lei Orgânica, a competência para iniciar o processo legislativo que disponham tais matérias é do Governador do Distrito Federal.

Confira-se:

*"Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe:*  
*§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:*  
*II - servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria*  
*(...)*

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO. Inocência Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 961.

*V - plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias;*

*(...)*

*Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:*

*XVI - enviar à Câmara Legislativa projetos de lei relativos a plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito."*

### **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**

O vício material ocorre quando um ato normativo afronta qualquer preceito ou princípio da Lei Orgânica (ou da Constituição Federal), motivo pelo qual deve ser declarado inconstitucional.

A competência para instituir normas gerais acerca de licitações e contratos no âmbito da Administração Pública e direito financeiro é da União, o que não exclui a competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal, conforme se infere dos art. 22, XXVII, 24, I, da Constituição Federal.

Acerca da competência dos Estados e Distrito Federal para legislar de forma suplementar, vale trazer à colação o magistério do saudoso ministro TEORI ZAVASCKI

*"2. No arranjo de competências legislativas instituído pelo texto da CF/88, a responsabilidade pelo estabelecimento de normas gerais sobre licitações e contratos foi privativamente outorgada ao descortino da União (art. 22, XXVII). Esta privatividade, contudo, não elidiu a competência dos demais entes federativos para legislar sobre o tema. Na medida em que se limitou ao plano das "normas gerais", a própria regra de competência do art. 22, XXVII, da CF pressupôs a integração da disciplina jurídica da matéria pela edição de outras normas, "não gerais", a serem editadas pelos demais entes federativos, no desempenho das competências próprias que lhes cabem, seja com fundamento nos arts. 24 e 25, §1º, da CF - no caso dos Estados-membros - ou no art. 30, II, da CF - no tocante aos*

*Municípios. Isso quer dizer que, embora tenha sido capitulada como uma competência legislativa de exercício privativo da União, a disciplina geral de licitações e contratos não segue estritamente o mesmo regime jurídico que caracteriza as demais incumbências previstas no art. 22 da Constituição Federal, cuja transferência para os Estados somente é admitida mediante autorização formal de lei complementar, e mesmo assim, apenas, para o tratamento de questões específicas (art. 22, § único, da CF). Por essa razão, há na doutrina quem subscreva o posicionamento de que a edição de normas gerais sobre licitações e contratos estaria melhor acomodada no repertório do art. 24 da Constituição, título que abriga as hipóteses de competência concorrente na Federação brasileira. É como pensa Fernanda Dias Menezes de Almeida: "Em termos técnicos, cabe fazer uma crítica à inclusão, no artigo 22, de matérias que serão objeto de normas gerais ou de diretrizes estabelecidas pela União. É o que ocorre nos incisos IX; XXI; XXIV e XXVII, em que se cuida, respectivamente, de diretrizes da política nacional de transportes; de normas gerais de organização das polícias militares; de diretrizes e bases da educação nacional e de normas gerais de licitação e contratação na Administração Pública em geral. O constituinte houve por bem adotar a técnica de separar, como já se sabe, as competências legislativas privativas das competências legislativas concorrentes. No caso das competências privativas, a regra é que seu exercício seja conferido em plenitude à respectiva esfera de poder. Isto é, o poder competente fica autorizado a normatizar todos os aspectos, gerais e específicos, das matérias submetidas à sua competência. Já nas hipóteses de competência legislativa concorrente, a regra - que examinaremos melhor no momento certo - é a de que à União cabe editar normas gerais, ficando os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com a legislação suplementar. Ora, se assim é, deveriam ter figurado entre as matérias objeto de competência legislativa concorrente, arroladas no artigo 24, aquelas que, impropriamente, constaram nos incisos IX; XXI; XXIV e XXVII do artigo 22. Ter-se-ia então num mesmo artigo*

*todas as matérias em relação as quais cabe à União editar normas gerais, e, em outro, todos os assuntos passíveis de disciplina legislativa plena pelo poder central." (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988, 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 87) Esses argumentos tiveram sua coerência abonada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como pode ser ilustrado pela síntese enunciada pelo Min. Ayres Britto em voto proferido na ADI 3059, cujo julgamento foi concluído em 9/4/15: 14. É de se questionar, então: as normas gerais de licitação e contratação, editadas pela União, têm por contraponto, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, normas específicas ou normas suplementares? Resposta: a competência que assiste aos Estados e ao Distrito Federal, em matéria de licitação, é de natureza suplementar. Embora topograficamente inserida no art. 22 da Constituição Federal, a competência da União para legislar sobre licitação e contratação, em todas as modalidades, para as Administrações Públicas Diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios se limita à edição de normas gerais (inciso XXVII do art. 22 da CF), assim como a competência legislativa de todas as matérias referidas no art. 24 da Constituição (§ 1º do art. 24 da CF). Ademais, inexistindo lei federal sobre normas gerais de licitação, ficam os Estados autorizados a exercer a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades (§ 3º do art. 24 da CF). A não ser assim, o que se tem é recusa aos Estados-membros quanto a sua própria autonomia administrativa, quebrantando o princípio federativo. Marçal Justen Filho bem percebeu essa particularidade do inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal, in verbis : (...) Rigorosamente, a disciplina do art. 22, inc. XXVII, da CF/88 não produz maiores efeitos ou inovações na sistemática geral. A União dispõe de competência para editar normas gerais seja por força do referido art. 22, inc. 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. Não há dúvidas, portanto, de que o estatuto constitucional brasileiro reconhece em favor de seus Estados-membros autonomia para criar direito em matéria de licitações e contratos, o que independe de autorização formal da União. Todavia, esta autonomia não é incondicionada, devendo ser exercida apenas para a suplementação das normas gerais expedidas pela União, que, no caso, encontram-se previstas na Lei 8.666/93. 3. A questão formal que se coloca, aqui, é saber se a Lei Estadual 3.041/05 foi editada pelo Estado de Mato Grosso do Sul para dispor a partir das normas gerais sobre licitações e contratos veiculadas pela federal Lei 8.666/93 - e assim se ateve aos limites da competência estadual para dispor legislativamente no tema - ou se, a pretexto de assim proceder, a lei estadual entrou a preceituar em substituição ao legislador nacional, como se tivesse autoridade para recriar as condições normativas que só uma lei geral (proveniente da União) poderia prever.*

*Trata-se de questão que não é nem de longe tão singela como poderia parecer. A primeira grande dificuldade inerente a ela está no fato de que o conceito de "normas gerais" é indeterminado por natureza, o que já inviabiliza qualquer proposta de identificação apodítica dos temas subsumíveis na sua definição e daqueles que seriam periféricos, e, assim, admitiriam cuidado legislativo particularizado. A noção do que é verdadeiramente geral somente pode ser extraída a partir de um modelo posto em concreto, mas nunca de forma abstrata. A segunda complexidade hermenêutica ínsita ao processo de verificação da validade de leis diante do parâmetro de "normas gerais" está no fato de que, no mais das vezes, não há contraste direto entre as referências normativas objeto de exame, o que facilitaria muito o controle jurisdicional das disposições locais, que poderia ser feito pelas instâncias ordinárias. O mais comum é que a lei presumidamente "não geral" acrescente uma nova previsão normativa dentro do contexto da legislação tida como geral. Este acréscimo, contudo, pode induzir ao descrédito do sistema instituído pelas normas gerais, desfigurando suas premissas, hipótese em que ter-se-á um caso de incompatibilidade oblíqua, que poderá resultar na invalidade formal da lei especial. Em geral, são estas sutilezas que acabam criando um interesse objetivo na submissão direta deste tipo de questão à jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal. Para se validar, portanto, a suplementação oferecida pelas leis locais em adendo às normas gerais do ordenamento deve passar, pelo menos, por um teste constituído de duas etapas: (a) a identificação, em face do modelo nacional concretamente estabelecido, das normas gerais do sistema; e a (b) verificação da compatibilidade, direta e indireta, entre as normas gerais estabelecidas e as inovações fomentadas pelo direito local."*<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> ADI 3735, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017.

Portanto, o critério a ser utilizado para verificar a validade da norma suplementar editada pelos Estados e Distrito Federal consiste (I) na *identificação, em face do modelo nacional concretamente estabelecido, das normas gerais do sistema*; e (II) a *verificação da compatibilidade, direta e indireta, entre as normas gerais estabelecidas e as inovações fomentadas pelo direito local.*"<sup>3</sup>

A pretexto de "*Dispor sobre a ordem cronológica de pagamentos a ser obedecida no âmbito das contratações e aquisições pela administração pública dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal*", o ato normativo inova de maneira incompatível com o modelo traçado pelo legislador federal na Lei nº 8.666/93, uma vez que, no art. 3º estabelece que, se houver despesa melhor classificada, não será paga outra, ainda que atestada, enquanto o diploma editado pela União preconiza que somente por razões de interesse público, devidamente justificadas, pode se quebrar a ordem cronológica de pagamento.

Confira-se:

*Art. 3º Não é paga a despesa, ainda que atestada, enquanto houver outras mais bem-classificadas na ordem cronológica e custeadas pela mesma fonte de recursos, ainda que sejam originárias de exercício encerrado.*

*Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte*

---

<sup>3</sup> ADI 3735, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017.

*diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.*

Há também normas de caráter financeiro que não obedecem as normas gerais estabelecidas pela União, em especial as Leis nº 4.320/64 e 101/2000, afrontando a Lei Orgânica do Distrito Federal, que, no art. 17, I e II, § 1º, determina que, "*no exercício de sua competência suplementar, o Distrito Federal deve obedecer às normas gerais estabelecidas pela União*".

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a ação e declaro a inconstitucionalidade formal e material, com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex tunc*, da Lei nº 5.760, de 14 de dezembro de 2016.

É como voto.

**O Senhor Desembargador ROBERVAL CASEMIRO BELINATI - Vogal**

Acompanho o voto da eminente Relatora.

**O Senhor Desembargador ARNOLDO CAMANHO DE ASSIS - Vogal**

Com a eminente Relatora.

**O Senhor Desembargador SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS - Vogal**

Com a eminente Relatora.

Código de Verificação :2018ACOPMXZ0HXGNKZMG4FHQQDW

---

**O Senhor Desembargador FERNANDO HABIBE - Vogal**

Acompanho a Relatora, Senhor Presidente.

**A Senhora Desembargadora SIMONE LUCINDO - Vogal**

Com a eminente Relatora.

**O Senhor Desembargador JOÃO TIMÓTEO - Vogal**

Com a eminente Relatora, Senhor Presidente.

**O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO - Vogal**

Com a eminente Relatora.

**O Senhor Desembargador JESUÍNO RISSATO - Vogal**

Com a eminente Relatora.

---

Código de Verificação :2018ACOPMXZ0HXGNKZMG4FHQQDW

GABINETE DA DESEMBARGADORA **ANA MARIA AMARANTE**

33

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - Vogal**

Com a Relatora.

**O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA - Vogal**

Acompanho a eminente Relatora, Senhor Presidente.

**O Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA - Vogal**

Com a eminente Relatora, Senhor Presidente.

**A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL - Vogal**

Com a eminente Relatora, Excelência.

## **O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO - Vogal**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, por meio da qual impugna a **Lei Distrital 5.760, de 14 de dezembro de 2016**, de iniciativa parlamentar, que "*dispõe sobre a ordem cronológica de pagamento a ser obedecida no âmbito das contratações e aquisições realizadas pela administração pública dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal*", irrogando-lhe os vícios de inconstitucionalidade formal e material, por ofensa aos artigos 17, incisos I e II; 25; 71, §1º, V; 100, incisos IV e XVI; 149, inciso III e 151, incisos I e II; 186; 336, IV e 337, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Confira-se o inteiro teor da lei questionada:

### **LEI Nº 5.760, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2016**

*(Autoria do Projeto: Deputado Rodrigo Delmasso)*

*Dispõe sobre a ordem cronológica de pagamento a ser obedecida no âmbito das contratações e aquisições realizadas pela administração pública dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal.*

*O PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL promulga, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguinte Lei, oriunda de Projeto vetado pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:*

**Art. 1º***A ordem cronológica de pagamento das despesas decorrentes das contratações de serviços e obras e das aquisições realizadas pela administração pública dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal deve obedecer aos preceitos do art. 5º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e aos critérios estabelecidos nesta Lei.*

**Art. 2º***Os pagamentos das despesas oriundas das contratações de serviços e obras e das aquisições devem obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, à estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades.*

*Parágrafo único. A exigibilidade de que trata esta Lei tem início na data em que for atestada, na forma da Lei nº 8.666, de 1993, a execução do serviço ou da obra ou o recebimento dos bens.*

**Art. 3º***Não é paga a despesa, ainda que atestada, enquanto houver outras*

Código de Verificação :2018ACOPMXZ0HXGNKZMG4FHQQDW

*mais bem classificadas na ordem cronológica e custeadas pela mesma fonte de recursos, ainda que sejam originárias de exercício encerrado.*

**Art. 4º** *As despesas decorrentes de contratações e aquisições com valores que não ultrapassem o limite de que trata o art. 24, II, da Lei n.º 8.666, de 1993, são ordenadas separadamente, em cada fonte diferenciada de recursos, em lista classificatória cronológica específica de pequenos credores.*

*Parágrafo único. As despesas de que trata o caput são pagas em até 5 dias úteis, nos termos do art. 5º, § 3º, da Lei nº 8.666, de 1993, e de acordo com o disposto nesta Lei.*

**Art. 5º** *A inobservância da ordem cronológica de pagamentos é permitida somente com justificativa prévia da autoridade competente e nas seguintes circunstâncias:*

*I - em estado de emergência;*

*II - em calamidade pública;*

*III - por decisão judicial ou por determinação dos órgãos de controle interno e externo;*

*IV - para evitar fundada ameaça de interrupção dos serviços essenciais da instituição ou para restaurá-los;*

*V - por relevantes razões de interesse público.*

*Parágrafo único. A justificativa prévia relativa ao descumprimento da ordem cronológica de pagamentos deve ser publicada na imprensa oficial e disponibilizada no site oficial em até 10 dias úteis de sua edição.*

**Art. 6º** *Caso seja identificado, durante a liquidação da despesa, erro ou falha documental, salvo em caso de má-fé, o credor tem até 3 dias para sanear o processo e, após esse prazo, a obrigação de pagamento tem sua exigibilidade suspensa e é excluída da respectiva ordem cronológica.*

*§ 1º A identificação de erro ou falha documental deve ser noticiada em até 2 dias ao credor para que lhe seja possibilitado o prazo para regularização.*

*§ 2º No caso de exclusão da ordem cronológica citada no caput, o crédito suspenso é novamente inscrito na ordem cronológica após ter sido corrigido o erro ou a falha motivadora da suspensão da exigibilidade.*

**Art. 7º** *É vedado o pagamento parcial de crédito, devendo os recursos disponíveis ser utilizados para quitar a fatura que esteja na ordem de classificação, salvo no caso de indisponibilidade financeira, caso em que o saldo remanescente ainda permanece na mesma ordem de classificação.*

**Art. 8º** *Os órgãos e as entidades indicados no art. 1º devem publicar*

*mensalmente, no site oficial ou na imprensa oficial, a relação dos pagamentos realizados no mês imediatamente anterior, separados por fonte de recursos, em que constem as seguintes informações:*

*I - número do contrato, nota de empenho ou ajuste equivalente;*

*II - nome e número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ ou no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF do credor;*

*III - prazo de pagamento estabelecido no edital, contrato ou ajuste equivalente;*

*IV - número da nota fiscal, fatura ou documento equivalente;*

*V - data em que a nota fiscal, a fatura ou o documento equivalente foi atestado pelo representante da administração;*

*VI - data de exigibilidade da nota fiscal, da fatura ou do documento equivalente;*

*VII - data do pagamento;*

*VIII - indicação da causa da suspensão da exigibilidade e da exclusão da ordem cronológica do pagamento, se houver.*

**Art. 9º** *Constatado que houve favorecimento ou preterição indevida de credor da ordem cronológica de pagamento, os responsáveis sujeitam-se a que suas contas sejam julgadas irregulares nos processos anuais de tomada ou prestação de contas.*

**Art. 10.** *Os servidores que deem causa, por ação ou omissão dolosa, ao descumprimento da ordem cronológica de pagamento sujeitam-se à responsabilização funcional, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal que seu ato ensejar.*

**Art. 11.** *Esta Lei entra em vigor em 120 dias da data de sua publicação.*

**Art. 12.** *Revogam-se as disposições em contrário.*

*Brasília, 19 de dezembro de 2016*

**DEPUTADO JUAREZÃO**

*Vice-Presidente no exercício da*

*Presidência*

O Requerente sustenta que a lei questionada é formalmente inconstitucional por estabelecer normas gerais de direito financeiro e orçamentário,

Código de Verificação :2018ACOPMXZ0HXGNKZMG4FHQQDW

matéria que compete à União, e também por apresentar vício de iniciativa, na medida em que cabe privativamente ao Governador editar normas sobre orçamento e dívida pública.

Além disso, a referida lei padeceria de inconstitucionalidade material, porquanto viola não só o princípio da anualidade orçamentária, como também o da separação dos poderes e reserva de administração.

Com esses fundamentos, o Chefe do Poder Executivo requer a declaração de inconstitucionalidade integral da Lei n.º 5.760/2016, com efeito *ex tunc*.

O pedido liminar foi concedido, com efeitos *ex tunc*, para suspender o ato normativo impugnado até o julgamento definitivo do mérito da ação em apreço (fls. 83/94).

Presentes os pressupostos de admissibilidade, admite-se o processamento da ação direta de inconstitucionalidade.

De início, importante ressaltar que se reconhece a tentativa, por meio da presente lei, de conferir segurança jurídica aos pagamentos decorrentes de contratações realizadas pela Administração Pública dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal, especialmente no que se refere à observância da ordem cronológica estabelecida no art. 5º, da Lei Federal nº. 8.666/1993.

Entretanto, verifica-se que a lei em questão comporta vícios de inconstitucionalidade, tanto em seu procedimento de elaboração, quanto em seu conteúdo, conforme explicitado a seguir.

A lei impugnada, de autoria parlamentar, vetada pelo Governador do Distrito Federal e, após a derrubada do veto, mantida pela Câmara Legislativa, padece de inconstitucionalidade formal, uma vez que invade esfera de competência da União para legislar sobre normas gerais, bem como apresenta vício de iniciativa, já que a competência para iniciar-se o processo legislativo concernente às normas que disponham sobre orçamento e dívida pública é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 71, §1º, V e 100, XVI, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Com efeito, há usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais em matéria de direito financeiro e orçamentário, ressaltando que, nos termos do que dispõe o §1º, do artigo 17, da LODF, o Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, deve observar as normas gerais estabelecidas pela União e, no caso, ao que parece, a lei impugnada extrapola as diretrizes estabelecidas em legislação federal, em especial o art. 5º da Lei nº 8.666/93, ao determinar, em seu artigo 3º, que "*não é paga a despesa, ainda que*

*atestada, enquanto houver outras mais bem classificadas na ordem cronológica e custeadas pela mesma fonte de recursos, ainda que sejam originárias de exercícios encerrados*"(sublinhado).

Sobre o tema, transcrevo trecho esclarecedor do parecer do Ministério Público, que bem explicitou a matéria:

*A despeito dos atos normativos e regulamentares federais acima explicitados, a Lei Distrital 5.760/16, ora impugnada, assim estabeleceu em seu artigo 3º:*

*Art. 3º - Não é paga a despesa, ainda que atestada, enquanto não houver outras mais bem classificadas na ordem cronológica e custeadas pela mesma fonte de recursos, que se sejam originárias de exercício encerrado."*  
*Nesse sentido, é de se ver que, ao classificar como não paga a despesa em tais hipóteses, o legislador distrital contrariou os limites da norma geral veiculada pela Lei Federal 8.666/93, ao ter restringido a uma só fonte de recursos, receitas destinadas ao pagamento de despesas do exercício atual com aquelas advindas de exercícios anteriores, quando a norma geral federal é explícita no sentido de determinar a observância da ordem cronológica de pagamentos para cada fonte diferenciada de recursos. Ao assim proceder, o legislador distrital afrontou não só o paradigma de confronto representado pelo artigo 14 da LODF, que estabelece que 'ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal', mas também, e sobretudo, o disposto no artigo 17, § 1º, da Carta Política local, pelo qual 'O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União'. (Fs. 70/71).*

Conclui-se, portanto, que o artigo 3º da Lei Distrital em questão padece de inconstitucionalidade formal, principalmente por invadir espaço de competência legislativa da União para legislar sobre as normas gerais em torno da matéria.

Do ponto de vista material, a inconstitucionalidade reside no desrespeito a normas gerais de direito financeiro estabelecidas na Lei nº 4.320/64

(arts. 35 a37) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), na medida em que determinou que despesas de exercícios anteriores fossem pagas com prioridade sobre despesas do exercício corrente, utilizando a mesma fonte orçamentária, em patente violação ao princípio da anualidade orçamentária e ao regime de competência que rege a contabilidade pública, previstos pela Lei 4.320/64 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 50).

#### DISPOSITIVO

Ante o exposto, alinho-me ao entendimento exarado pela ilustre Relatora e JULGO PROCEDENTE o pedido deduzido na presente ação direta para declarar, com efeito *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da Lei nº 5.760/2016, por violação aos artigos 17, incisos I e II; 25, *caput*; 100, inciso XVI; 149, inciso III; 151, incisos I e II; 186, *caput*; 336, inciso I e 337, *caput*, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

É como voto.

#### O Senhor Desembargador HUMBERTO ULHÔA - Vogal

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, cujo objeto é a impugnação do da **Lei distrital nº 5.760, de 14 de dezembro de 2016**, em face dos arts. 17, incisos I e II, 100, inciso XVI, 149, inciso III, 151, incisos I e II, 25, *caput*, 186, *caput*, 336, inciso I, 337, *caput*, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Alega, em síntese, que o ato normativo impugnado, ao dispor sobre a ordem de pagamento das contratações realizadas pela Administração Pública, fixa regras gerais de direito financeiro e orçamentário, em que pese tais espécies normativas serem da competência da União, restando ao Distrito Federal mera competência suplementar. Aduz que as disposições da Lei distrital nº 5.760/2016 violam as regras gerais contidas no art. 5º da Lei federal nº 8.666/93, na Lei federal nº 4.310/64, bem como na Lei federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Sustenta que a lei impugnada padece, ainda, de vício de iniciativa, vez que os arts. 71 e 100, inciso, XVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal estabelecem de forma clara a competência do Governador do Distrito Federal para a iniciativa de leis que disponham sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito.

Considerando ser indiscutível a plausibilidade da pretensão de

inconstitucionalidade deduzida no feito, bem como a possibilidade do advento de dano irreparável decorrente da demora no julgamento do mérito, uma vez que a aplicação da Lei distrital nº 5.760/2016 acarretaria a suspensão do pagamento de todos os atuais prestadores de serviços da Administração Pública distrital, **requer a concessão de liminar**, *inaudita altera pars*, para a imediata suspensão da eficácia da **Lei distrital nº 5.760/2016**, até julgamento definitivo da presente ação, conforme autorizado pelo art. 10, *caput*, c/c § 3º, da Lei federal nº 9.868/99, bem como pelos arts. 144 e seguintes do Regimento Interno desse eg. Tribunal.

Ao final, pugna pela procedência do pedido, declarando-se a **inconstitucionalidade** da Lei distrital nº 5.760/2016, com efeitos *erga omnes e ex tunc*, tendo em vista a violação aos arts. 17, incisos I e II, 100, inciso XVI, 149, inciso III, 151, incisos I e II, 25, *caput*, 186, *caput*, 336, inciso I, 337, *caput*, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A medida liminar foi deferida, conforme ementa transcrita a seguir, *verbis*:

"PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. APRECIÇÃO DE LIMINAR. PRESSUPOSTOS.

Vislumbrando-se a presença dos pressupostos da plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) e do perigo decorrente da demora da decisão definitiva (*periculum in mora*), a concessão de liminar, em ação direta de inconstitucionalidade, é medida que se impõe, já que presente o sinal do bom direito e o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo impugnado. Liminar concedida parcialmente". (Acórdão n.1016995, 20170020048573ADI, Relator: ANA MARIA AMARANTE CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 02/05/2017, Publicado no DJE: 19/05/2017. Pág.: 244)

Oferecidos embargos de declaração, os mesmos foram rejeitados.

Solicitadas informações adicionais, veio aos autos manifestação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF. O Tribunal de Contas do

DF também prestou informações.

Vieram aos autos as informações da Câmara Legislativa do Distrito Federal defendendo a constitucionalidade formal e material da norma impugnada.

O Governador do DF e a Procuradoria Geral do Distrito Federal reiteraram a inconstitucionalidade do diploma legal.

A Procuradoria de Justiça do Distrito Federal, na qualidade de *custus legis*, reiterou sua manifestação anterior.

É a síntese do que interessa.

Conforme relatado, todo o objeto do feito gira em torno da alegação de que a Lei distrital nº 5.760/2016, ao dispor sobre a ordem de pagamento das contratações realizadas pela Administração Pública, fixa regras gerais de direito financeiro e orçamentário, em que pese tais espécies normativas serem da competência da União, violando, ainda, regras gerais já estabelecidas na legislação federal. Alega também o autor que, em se tratando de lei de iniciativa parlamentar, é patente a violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração.

Senhor Presidente, no exame do mérito da presente ação declaratória, constato que as informações colhidas após o deferimento da medida cautelar não foram suficientes para modificar as razões por que a aludida lei deve ser declarada inconstitucional.

Assim como no voto em que apreciado o pedido liminar, destaco que não transcreverei a integralidade do ato normativo impugnado, uma vez que a e. Relatora já o fez.

Reproduzo, apenas, o art. 3º da Lei distrital nº 5.760/2016, *verbis*:

*"Art. 3º - Não é paga a despesa, ainda que atestada, enquanto houver outras mais bem classificadas na ordem cronológica e custeadas pela mesma fonte de recursos, ainda que sejam originárias de exercício encerrado".*

Tal dispositivo deve ser analisado em conjunto com o art. 5º da Lei federal nº 8.666/93, por ser essa a norma geral que trata do tema, *verbis*:

*"Art. 5º - Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada".*

A simples leitura do dispositivo transcrito evidencia que, ao editar a Lei distrital nº 5.760/2016, o Poder Legislativo contrariou a norma geral editada pela União - Lei nº 8.666/93, vez que, ao reiterar a necessidade de observância, pelo administrador público, da ordem cronológica da exigibilidade dos débitos, restringiu a uma só fonte de recursos o pagamento de despesas tanto do exercício financeiro atual como de exercícios financeiros anteriores, ao passo que a norma federal determina que os pagamentos sejam realizados considerando as fontes diferenciadas de recursos.

É o que explicita o *Parquet* em sua manifestação, *verbis*:

*"(...) ao classificar como não paga a despesa em tais hipóteses, o legislador distrital pode ter contrariado os limites da norma geral veiculada pela Lei federal 8.666/93, ao ter restringido (ainda que não tenha sido essa a voluntas legislatoris) a uma só fonte de recursos receitas destinadas ao pagamento de despesas do exercício financeiro atual como aquelas advindas de exercícios anteriores, quando a norma geral federal é explícita no sentido de determinar a observância de ordem cronológica de pagamentos para cada fonte diferenciada de recursos".*

Conclui-se, portanto, que ao editar a Lei distrital nº 5.760/2016, o legislador local acabou por violar os arts. 14 e 17, § 1º, da LODF, *verbis*:

*"Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.*

*(...)*

*Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:*

*(...)*

*§ 1º O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União".*

A competência legislativa suplementar do Distrito Federal restringe-se a adaptação das normas federais às peculiaridades locais, o que não resta evidenciado na Lei distrital nº 5.760/2016.

Em hipótese semelhante a dos autos, em que o Distrito Federal acabou por invadir matéria da competência legislativa da União para editar normas gerais, confira-se precedente de minha lavra:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL N. 5.345, DE 20 DE MAIO DE 2014 - INVERSÃO DAS FASES DO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO REALIZADO POR ÓRGÃO OU ENTIDADE DO DISTRITO FEDERAL - VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (LODF) - VÍCIO MATERIAL - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. O art. 113 do Regimento Interno desta Corte de Justiça permite que o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica, após informações e a manifestação do Procurador-Geral do D. F. e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, submeta o processo diretamente ao Conselho Especial, que, por sua vez, terá a faculdade de julgar a ação em definitivo.

2. A Lei distrital impugnada, de autoria do Poder Executivo, ao dispor sobre as fases do procedimento de licitação realizado por órgão ou entidade do Distrito Federal, inverte fases do procedimento licitatório previsto na Lei Federal n. 8.666/1993.

3. A Lei n. 8.666/1993 já declara, no artigo 1º, que todas as disposições nela contidas têm a natureza de normas gerais. E o artigo 118 do mesmo diploma legal 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". Doutrina.

4. Se é certo, de um lado, que na repartição de competências estabelecida no art. 24 da Constituição Federal, reproduzida pela Lei Orgânica do Distrito Federal, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, não é menos exato, de outro, que o Distrito Federal, no caso de normas gerais veiculadas em leis nacionais - como a Lei de licitações e contratos da Administração Pública (Lei n. 8.666/1993) - não

pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo distrital incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade.

5. A edição, pelo Distrito Federal, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados em sede de normas gerais ofende, de modo direto, artigos da Lei Orgânica do Distrito Federal. A inversão de fases do procedimento licitatório previsto na Lei Federal n. 8.666/1996 invade a competência privativa da União. Impossível admitir a possibilidade de alteração de disposições e conceitos ali definidos, pois o Distrito Federal "no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União" (§ 1º, art. 17, LODF), devendo observar fielmente a legislação federal quanto ao processo de licitação pública (art. 26, LODF).

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente". (Acórdão n.828095, 20140020151133ADI, Relator: HUMBERTO ULHÔA CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 21/10/2014, Publicado no DJE: 31/10/2014. Pág.: 8)

Além da invasão da competência legislativa da União, observa-se que a matéria tratada pela Lei distrital nº 5.760/2016 é reservada à iniciativa do Poder Executivo, qual seja, dívida pública e orçamento, nos termos do art. 100, inc. XVI, e 71, § 1º, da LODF, *verbis*:

*"Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:*

*(...)*

*§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:*

*(...)*

*V - plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias.*

*(...)*

*Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:*

*(...)*

*XVI - enviar à Câmara Legislativa projetos de lei relativos a plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito".*

Forte em tais considerações, ratifico os argumentos deduzidos no exame da medida liminar e julgo procedente o pedido para declarar, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade da Lei distrital nº 5.760, de 14 de dezembro de 2016, em face dos arts. 17, incisos I e II, 100, inciso XVI, 149, inciso III, 151, incisos I e II, 25, *caput*, 186, *caput*, 336, inciso I, 337, *caput*, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

É como voto.

### **O Senhor Desembargador J.J. COSTA CARVALHO - Vogal**

O Governador do Distrito Federal vale-se da via do controle concentrado de constitucionalidade para impugnar a Lei distrital n. 5.760, de 14/12/2016, que "dispõe sobre a ordem cronológica de pagamento a ser obedecida no âmbito das contratações e aquisições realizadas pela administração pública dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal".

Sustenta que o referido ato normativo padece do vício de inconstitucionalidade formal, porquanto além de ofender a iniciativa privativa do Governador para editar normas sobre orçamento e dívida pública, legisla sobre normas gerais de direito financeiro e orçamentário, matéria de competência da União.

Ainda argumenta que a referida lei é materialmente inconstitucional, por alegada violação aos princípios da anualidade orçamentária, da continuidade da prestação dos serviços públicos e da separação dos poderes.

Assiste razão ao autor.

Com efeito, o diploma legal vergastado padece de vício formal de inconstitucionalidade, na medida em que avança sobre competência legislativa privativa da União para dispor sobre normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas dos entes federativos (art. 22, inciso XXVII, CF).

É bem verdade que a maior parte da lei impugnada apenas suplementa a legislação nacional em vigor sobre a matéria concernente a licitações e contratos, isto é, a Lei nº 8.666/93, haja vista que somente pormenoriza a sistemática da ordem cronológica de pagamento a ser obedecida no âmbito das

contratações e aquisições realizadas pela administração pública do DF.

Todavia, conforme defendido pelo Ministério Público em seu parecer, observo que a norma disposta no art. 3º da Lei distrital n. 5.760, de 14/12/2016, exorbita do comando previsto no art. 5º, *caput*, da Lei nº 8666/93, uma vez que determina que o pagamento da dívida de exercícios anteriores deve ser pago com prioridade sobre as despesas do exercício financeiro vigente, o que pode inclusive prejudicar a continuidade da prestação dos serviços públicos atuais. Eis o teor dos referidos dispositivos legais:

Lei n. 8.666

Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, **devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.**

Lei distrital n. 5.760

Art. 3º **Não é paga a despesa, ainda que atestada, enquanto houver outras mais bem classificadas na ordem cronológica e custeadas pela mesma fonte de recursos, ainda que sejam originárias de exercício encerrado.**

Como se vê, o art. 3º da Lei distrital n. 5.760 possui o potencial de desvirtuar o modelo previsto no art. 5º da Lei geral de licitações e contratos administrativos (Lei n. 8.666/93), na medida em que redefine as prioridades no pagamento de contratações e aquisições, priorizando a quitação de exercícios anteriores em detrimento do atualmente vigente.

No ponto, há que ser assinalado que o art. 17, §1º, da Lei Orgânica

Código de Verificação :2018ACOPMXZ0HXGNKZMG4FHQQDW

do Distrito Federal estabelece que "*O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União*". Logo, qualquer invasão dos Estados ou do DF no âmbito da competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais é ilegítima e inconstitucional.

Dessa forma, verifico, na espécie, o alegado vício de inconstitucionalidade formal orgânica, em razão da inobservância das regras de repartição constitucional de competências estatuídas tanto pela Constituição Federal (art. 22, inciso XXVII c/c art. 24, §2º) como pela Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 14 e art. 17, §1º).

Com essas breves considerações, voto no sentido de julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei distrital n. 5.760/2016, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

É como voto.

#### **O Senhor Desembargador MARIO MACHADO - Vogal**

Presentes os pressupostos processuais e as condições da ação, admito o processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, postulando a declaração da inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.760, de 14 de dezembro de 2016, alegando suposta violação da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Cuida-se de Lei que revela colidência com as regras de competência previstas nos artigos 14 e 17, § 1º, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal e no art. 24, § 2º, da Constituição Federal.

Além disso, a aplicação da Lei Distrital nº 5.760/2016 pode acarretar sérios prejuízos à ordem econômica e financeira do Distrito Federal, uma vez que dispõe sobre a ordem cronológica de pagamento de despesas com fornecedores e prestadores de serviços da Administração Pública, "ainda que sejam originárias de exercício encerrado" (art. 3º, parte final).

A Lei Federal 8.666/93, em seu art. 5º, já fixou os parâmetros de ordem cronológica para pagamento de fornecedores e prestadores de serviços, estabelecendo que a Administração Pública deve obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, ressalvada a existência de razões de interesse público e mediante

prévia justificativa da autoridade competente, com a devida publicação.

Contudo, a Lei Distrital 5.760/2016 adicionou uma particular previsão em seu art. 3º, qual seja, o pagamento de despesas com fornecedores e prestadores de serviços, observadas cada fonte de recursos, *"ainda que as despesas sejam originárias de exercício encerrado"*.

Assim, a referida Lei Distrital contraria a Lei Federal 8.666/93, que fixou parâmetro geral a ser observado por todos os órgãos da Administração Pública em todas as unidades da federação.

Nesse passo, acentua-se a sustentada inconstitucionalidade, uma vez que a Lei ora impugnada afronta o art. 17, § 1º, da LODF, que determina ao Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, a observância das normas gerais fixadas pela União.

Ademais, há violação ao artigo 71, § 1º, inc. V, da LODF, que veda a iniciativa parlamentar para projetos de lei que disponham sobre matéria orçamentária, atribuições da competência privativa do Chefe do Executivo.

Pelo exposto, julgo procedente o pedido e declaro, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da Lei distrital nº 5.760, de 14 de dezembro 2016.

É como voto.

## DECISÃO

Julgar inconstitucional a Lei Distrital n. 5760, de 14 de dezembro de 2016 com efeitos "ex tunc" e eficácia "erga omnes". Unânime.