



**TJDFT**

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

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

**Órgão** : CONSELHO ESPECIAL  
**Classe** : AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
**N. Processo** : **20180020026402ADI (0002629-48.2018.8.07.0000)**  
**Requerente(s)** : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS E OUTROS  
**Requerido(s)** : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL E OUTROS  
**Relator** : Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA  
**Acórdão N.** : 1112935

## EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 5.980, DE 18 DE AGOSTO DE 2017 - GARANTIA DA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS COM SÓCIOS EM COMUM EM PROCESSO LICITATÓRIO - ART. 22, INCISO XXVII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - NORMA GERAL - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - INCOMPATIBILIDADE COM A LODF. VIOLAÇÃO À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

A União detém competência exclusiva para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, contudo, demonstrado que o autor indica como parâmetro de controle de constitucionalidade a Lei Orgânica do Distrito Federal, firma-se a competência do Conselho Especial do TJDFT para processar e julgar o feito.

A Lei impugnada, que garante a participação de empresas com sócios em comum em processo licitatório, disciplina critério de acesso às licitações, matéria que configura norma geral. Assim fazendo o legislador local além de malferir o art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal, violaos artigos 14, 17, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Ademais, a lei impugnada impede que o Administrador estabeleça as restrições que

Código de Verificação :2018ACOXLLS8EO96SEIMTD7J2DP

GABINETE DO DESEMBARGADOR **ROMÃO C. OLIVEIRA**

1

entender necessárias, em face das peculiaridades do objeto a ser licitado. Consequentemente, a Lei Distrital nº 5.980, de 18 de agosto de 2017 dispõe sobre matéria afeta à reserva de administração, e afronta aos artigos 19, 25, 26, 53 e 100, incisos IV e XXVI da Lei Orgânica do Distrito Federal.

## **A C Ó R D ã O**

Acordam os Senhores Desembargadores do **CONSELHO ESPECIAL** do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, **ROMÃO C. OLIVEIRA** - Relator, **MARIO MACHADO** - 1º Vogal, **CARMELITA BRASIL** - 2º Vogal, **WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR** - 3º Vogal, **HUMBERTO ULHÔA** - 4º Vogal, **J.J. COSTA CARVALHO** - 5º Vogal, **ROBERVAL CASEMIRO BELINATI** - 6º Vogal, **ARNOLDO CAMANHO** - 7º Vogal, **SILVANO BARBOSA DOS SANTOS** - 8º Vogal, **FERNANDO HABIBE** - 9º Vogal, **SIMONE LUCINDO** - 10º Vogal, **JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA** - 11º Vogal, **TEÓFILO CAETANO** - 12º Vogal, **JAIR SOARES** - 13º Vogal, **VERA ANDRIGHI** - 14º Vogal, **FLAVIO ROSTIROLA** - 15º Vogal, **JESUINO RISSATO** - 16º Vogal, **JAMES EDUARDO OLIVEIRA** - 17º Vogal, **ANA MARIA AMARANTE** - 18º Vogal, sob a presidência do Senhor Desembargador **ROMÃO C. OLIVEIRA**, em proferir a seguinte decisão: **JULGOU-SE PROCEDENTE. DECISÃO UNÂNIME.**, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília(DF), 24 de Julho de 2018.

Documento Assinado Eletronicamente

**ROMÃO C. OLIVEIRA**

Relator

## RELATÓRIO

Senhor Presidente, cuida-se de ADI ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sustentando a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.980, de 18 de agosto de 2017, que dispõe sobre a participação de empresas com sócios em comum em processo licitatório, no âmbito do Governo do Distrito Federal e dá outras providências.

O Autor alega que ao estabelecer como regra a viabilidade de empresas com sócios em comum participarem da mesma licitação, a lei impugnada cria hipótese incompatível com o paradigma de confronto representado pelos artigos 14, 17, § 1º, 19, 25 e 26 e 53, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Argumenta que o diploma legal arrostado criou norma geral não prevista na Lei Federal 8.666/93, em manifesta usurpação de competência da União para legislar privativamente sobre normas gerais de licitação.

Ressalta que tanto a fixação de uma regra geral de participação de empresas com sócios em comum em licitações, como a vedação da participação de tais empresas em licitações resultam no alijamento da liberdade conferida ao gestor público ao levar a efeito as especificidades do caso concreto que prestigiam os princípios orientadores do procedimento licitatório, notadamente para que seja obstada a prática de fraude ou conluio.

Sustenta que o privilégio outorgado pela lei impugnada ao elevar à regra a excepcionalidade de participação de empresas que possuam sócios em comum num mesmo certame, além de invadir a competência legislativa privativa da União, configura manifesta afronta aos princípios constitucionais previstos no art. 19, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Ressalta que é necessária a concessão de medida acautelatória, argumentando que a aplicação da lei impugnada poderá acarretar prejuízo aos cofres públicos, porquanto não serão observadas as individualidades de cada objeto a ser contratado, o que poderá ensejar eventual fraude e conluio.

Pede que o relator submeta ao Eg. Conselho Especial, *inaldita altera pars*, o pedido de liminar, nos termos do § 3º do art. 10 e dos §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei nº 9.868/99 para suspender a eficácia da Lei impugnada, até decisão definitiva.

Ao final, requer a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital 5.980, de 18 de agosto de 2017.

Às fls. 19/21 verso, imprimir ao feito o rito preconizado pelo art. 12 da Lei 9.868/99.

Em suas informações, o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal defende a constitucionalidade do diploma legal impugnado, argumentando que não se verifica a alegada usurpação da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação.

O Governador do Distrito Federal assevera que a Lei nº 5.980, de 18 de agosto de 2017 é materialmente inconstitucional porquanto retira o juízo de valor da Administração para escolher os meios que, no caso concreto, melhor concretizem os princípios constitucionais que regem a contratação pública.

A Procuradora-Geral do Distrito Federal, na qualidade de Curadora da norma, sustenta que a lei impugnada nesta ADI é inconstitucional por invadir a competência da União para legislar sobre normas gerais em matéria de licitação, e por imiscuir-se indevidamente em campo no qual há reserva de administração, impedindo que o gestor avalie a melhor solução em cada licitação.

O parecer da douta Procuradoria de Justiça é pela procedência do pedido.

É o relatório.

## V O T O S

### O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA - Relator

Senhor Presidente, o diploma legal arrostado é do seguinte teor:

*"LEI Nº 5.980, DE 18 DE AGOSTO DE 2017*

*(Autoria do Projeto: Deputada Telma Rufino)*

*Dispõe sobre a participação de empresas com sócios em comum em processo licitatório, no âmbito do Governo do Distrito Federal, e dá outras providências.*

*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** *Nos processos licitatórios, no âmbito do Governo do Distrito Federal, em que haja a participação de duas ou mais empresas com sócios em comum, fica estabelecido o seguinte:*

*I - a Administração considera, para cômputo do número mínimo de concorrentes por certame, o somatório do número de empresas concorrentes com sócios em comum como sendo apenas um participante, ficando, nesse caso, garantida a participação de todas as empresas no certame;*

*II - fica garantida a participação de todas as empresas concorrentes no processo licitatório promovido pela Administração, observado o disposto no inciso I, com o cumprimento do disposto na legislação, no que diz respeito ao número de concorrentes por tipo de certame.*

*Parágrafo único. Excetuam-se os casos abaixo relacionados, nos quais fica proibida a participação de empresas com sócios em comum:*

*I - convite;*

*II - contratação por dispensa de licitação;*

*III - existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo;*

*IV - contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra.*

**Art. 2º** *Para efeito do cumprimento do art. 1º, deve ser solicitado às*

Código de Verificação :2018ACOXLLS8EO96SEIMTD7J2DP

*empresas participantes do certame, como informação complementar, relação nominal dos proprietários, a qualquer título, das empresas participantes do certame licitatório.*

*Parágrafo único. A Administração pode consultar sítios oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões para verificar as condições de habilitação dos licitantes quanto aos membros da diretoria das empresas.*

**Art. 3º** *O descumprimento das disposições desta Lei sujeita os membros designados e que componham a comissão de licitação às penalidades previstas em lei para o servidor público.*

**Art. 4º** *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."*

Diz o autor que o diploma legal impugnado criou norma geral não prevista na Lei Federal 8.666/93, em manifesta usurpação de competência da União para legislar privativamente sobre normas gerais de licitação.

O art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal estabelece a competência privativa da União para legislar sobre "normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (...)".

Considerando que o autor indicou como parâmetros de controle os artigos 14, 17, § 1º, 19, 25 e 26 e 53, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, firma-se a competência deste Conselho Especial para processar e julgar a presente ação direta de inconstitucionalidade.

A Lei impugnada nesta ADI garante que empresas com sócios em comum participem da mesma licitação.

Por ocasião do Julgamento da ADI 20140020024919ADI, da relatoria do eminente Desembargador João Timóteo de Oliveira, este egrégio Conselho Especial declarou a inconstitucionalidade de lei que criava direito de preferência de empresa de construção civil que fomentasse a alfabetização de seus trabalhadores. O v. acórdão encontra-se assim ementado:

*CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 5.028/2013. LICITAÇÃO. CRIAÇÃO DE EXCEÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. NORMA DE CARÁTER GERAL. CLÁUSULA DE CARÁTER REMISSIVO.*

1. Quando o parâmetro invocado na petição inicial não for a Constituição Federal, mas sim a Lei Orgânica do Distrito Federal, a qual possui dispositivos aptos a se fazer o cotejo paramétrico com a lei violadora, é competente este egrégio Conselho Especial para examinar ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista que a LO/DF tornou-se paradigma, mesmo em se tratando de norma de reprodução obrigatória e/ou norma incorporada pelo constituinte decorrente por meio de técnica de remissão.
2. Assenta-se a inconstitucionalidade de lei distrital que trata de norma de caráter geral consubstanciada na criação de direito de preferência a empresas de construção civil que fomentar a alfabetização de seus trabalhadores, porquanto tal exceção ofende o princípio da isonomia e atenta contra a competência da União de legislar sobre normas gerais de licitação, consoante expressa previsão constitucional trazida no artigo 23, inciso XXVII, da Carta Magna.
3. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital n. 5.028/2013, com efeitos erga omnes e ex tunc. (Acórdão n.810880, 20140020024919ADI, Relator: JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 05/08/2014, Publicado no DJE: 19/08/2014. Pág.: 48)

O excelso Supremo Tribunal Federal, na ADI 3670, da Relatoria do eminente Ministro Sepúlveda Pertence, declarou inconstitucionalidade de lei distrital que criava restrições em desfavor de empresas que discriminarem na contratação de mão-de-obra. Confira-se

*"EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade: L. Distrital 3.705, de 21.11.2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão-de-obra: inconstitucionalidade declarada. 1. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII) e para dispor sobre Direito do Trabalho e inspeção do trabalho (CF, arts. 21, XXIV e 22, I). 2. Afronta ao art. 37, XXI, da Constituição da República - norma de observância*

*compulsória pelas ordens locais - segundo o qual a disciplina legal das licitações há de assegurar a "igualdade de condições de todos os concorrentes", o que é incompatível com a proibição de licitar em função de um critério - o da discriminação de empregados inscritos em cadastros restritivos de crédito -, que não tem pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato objeto do concurso. (ADI 3670, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, DJe-018 DIVULG 17-05-2007 PUBLIC 18-05-2007 DJ 18-05-2007 PP-00064 EMENT VOL-02276-01 PP-00110 LEXSTF v. 29, n. 343, 2007, p. 94-104).*

Naquela oportunidade, o Ministro Sepúlveda Pertence indicou precedente da Corte (ADIn 927-MC) e destacou a seguinte passagem do proferido pelo Ministro Carlos Velloso:

*"Registre-se, entretanto, que a competência da União é restrita a normas gerais de licitação e contratação. Isto quer dizer que os Estados e os Municípios também têm competência para legislar a respeito do tema: a União expedirá as normas gerais e os Estados e Municípios expedirão as normas específicas. Leciona, a propósito, Marçal Justen Filho: "como dito, apenas as normas "gerais" são de obrigatória observância para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante" ("Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", Ed. AIDE, Rio, 1993, pág. 13) .*

*A formulação do conceito de "normas gerais" é tarefa tormentosa, registra Marçal Justen Filho, a dizer que "o conceito de "normas gerais" tem sido objeto das maiores disputas. No campo tributário (mais do que em qualquer outro), a questão foi longamente debatida e objeto de controvérsias judiciais, sem que resultasse uma posição pacífica na doutrina e na jurisprudência. Inexistindo um conceito normativo preciso para a expressão, ela se presta às mais diversas interpretações" (ob. e loc. cit.). A formulação do conceito de "normas gerais" é tanto mais complexa quando se tem presente o conceito de lei em sentido material - norma geral, abstrata. Ora, se a lei, em sentido material, é norma geral, como seria a lei de "normas gerais" referida na Constituição? Penso que essas "normas gerais" devem*

*apresentar generalidade maior do que apresenta, de regra, as leis. Penso que "norma geral", tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências. Com propriedade, registra a professora Alice Gonzalez Borges que as "normas gerais", leis nacionais, "são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato do que as normas locais. Constituem normas de leis, direito sobre direito, determinam parâmetros, com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subsequente das ordens federadas", pelo que "não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam". Depois de considerações outras, no sentido da caracterização de "norma geral", conclui: "são normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos" (Alice Gonzales Borges, "Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos", RDP 96/81). Cuidando especificamente do tema, em trabalho que escreveu a respeito do DL 2.300/86, Celso Antônio Bandeira de Mello esclareceu que "normas que estabelecem particularizadas definições, que minudenciam condições específicas para licitar ou para contratar, que definem valores, prazos e requisitos de publicidade, que arrolam exaustivamente modalidades licitatórias e casos de dispensa, que regulam registros cadastrais, que assinalam com minúcia o iter e o regime procedimental, os recursos cabíveis, os prazos de interposição, que arrolam documentos exigíveis de licitantes, que preestabeleceram cláusulas obrigatórias de contratos, que dispõem até sobre encargos administrativos da administração contratante no acompanhamento da execução da avença, que regulam penalidades administrativas, inclusive quanto aos tipos e casos em que cabem, evidentíssimamente sobre não serem de Direito Financeiro, menos ainda serão normas gerais, salvo no sentido de que toda norma - por sê-lo - é geral". E acrescenta o ilustre administrativista: "Se isto fosse norma geral, estaria apagada a distinção constitucional entre norma, simplesmente, e norma geral..." (Licitações, MDP 83/16) ."*

O Ministro Sepúlveda Pertence concluiu o seu raciocínio, argumentado que "o caso não é de lei de efeito concreto, pois presentes a abstração, generalidade e impessoalidade das normas que contem." Em seguida, asseverou:

*"O dispositivo atacado estabelece um critério a ser observado de modo geral nos contratos administrativos do Governo do Distrito Federal, vale dizer, que não especifica tampouco destaca tema capaz de retirar-lhe a abstração, a generalidade e a impessoalidade: também não se trata de norma especial, atinente a particularidades da orientação local - mas, sim, de norma geral de incapacitação para licitar."*

Em recente julgado, o excelso Pretório voltou a apreciar a matéria.

Veja-se:

*Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER ESPECIFICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART. 22, INCISO XXVII, DA CF). 1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas.*

2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local.

3. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local.

4. Ao dispor nesse sentido, a Lei Estadual 3.041/05 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos, e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF).

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (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)

Na hipótese em exame, a Lei impugnada garante a participação de empresas com sócios em comum em processo licitatório. Noutras palavras, o legislador local disciplinou critério de acesso às licitações, matéria que configura norma geral.

Assim fazendo, invadiu seara reservada à União, malferindo não somente o art. 22, inciso XXVII da CF/88, mas, também, os artigos 14, 17, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que estabelecem:

**"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."*

Noutro giro, ao garantir a participação de empresas com sócios em comum na mesma licitação, a lei impugnada impede que o Administrador estabeleça as restrições que entender necessárias, em face das peculiaridades do objeto a ser licitado. Consequentemente, a Lei Distrital nº 5.980, de 18 de agosto de 2017 dispõe sobre matéria afeta à reserva de administração, violando, também os artigos 19, 25, 26, 53 e 100, incisos IV e XXXVI da LODF, transcritos à frente:

**"Art. 19.A** *Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:*

.....  
**Art. 25.** *Os serviços públicos constituem dever do Distrito Federal e serão prestados, sem distinção de qualquer natureza, em conformidade com o estabelecido na Constituição Federal, nesta Lei Orgânica e nas leis e regulamentos que organizem sua prestação.*

**Art. 26.** *Observada a legislação federal, as obras, compras, alienações e serviços da administração serão contratados mediante processo de licitação pública, nos termos da lei."*

.....  
**Art. 53.** *São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.*

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

.....  
**IV** - *exercer, com auxílio dos Secretários de Estado do Distrito Federal, a direção superior da administração do Distrito Federal;*

.....  
**XXVI - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo;**

Nesse ponto, convém trazer à colação os argumentos constantes da manifestação da Procuradora-Geral do Distrito Federal, na qualidade de Curadora da norma, *in verbis*:

*"Bem por isso é que, sob pena de violação do princípio da Separação de Poderes (art. 53, caput, da LODF e art. 2º da CF-88) não pode o Legislativo Distrital retirar do Executivo Distrital, **que detém o conhecimento sobre a realidade do mercado**, a prerrogativa de avaliar, em cada caso concreto, e evidentemente de maneira **fundamentada**, se a participação de empresas com sócios em comum é, ou não, prejudicial ao princípio da moralidade administrativo ou à finalidade de obtenção da melhor proposta.*

*Assim como ocorre em relação à modalidade convite, podem existir, no mundo real, tendo em vista as peculiaridades do objeto licitado e do mercado fornecedor, diversas licitações nas quais a participação de empresas com sócios em comum não se revele adequada ao interesse público, seja sob o prisma da moralidade administrativa, seja sob o prisma da eficiência (obtenção da melhor proposta). É o administrador, e não o legislador, quem deve fazer a valoração da conveniência e oportunidade da decisão a respeito." (fls.S57/58).*

A jurisprudência deste egrégio Conselho Especial reforça a argumentação da Curadora do diploma legal hostilizado. Confira-se:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N.º 5.815/17. LEI AUTORIZATIVA. CONVÊNIOS ENTRE O DISTRITO FEDERAL E O CREA-DF E O CAU-DF. ANÁLISE DE PROCESSOS E EMISSÃO DE PARECERES PARA CONCESSÃO OU NEGATIVA DE*

*CARTAS DE HABITE-SE E ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO DE EDIFICAÇÕES. VÍCIO FORMAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.*

*1. A lei meramente autorizativa comporta exame de constitucionalidade na via abstrata. Precedente TJDFT.*

*2. A Lei Distrital n.º 5.815/2017, de iniciativa parlamentar, ostenta vício formal de iniciativa, ao autorizar o Distrito Federal a celebrar convênios acerca de processos sob responsabilidade das Administrações Regionais de concessão de Alvarás de Construção e Cartas de Habite-se, pois é competência privativa do Chefe do Poder Executivo exercer a direção superior da administração pública distrital (art. 100, inciso IV, e art. 71, §1º, IV, LODF).*

*3. A usurpação da competência privativa do Governador enseja a violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, corolário do Estado Federativo e, por consequência, ao princípio constitucional da reserva de administração, tratando-se de vício que não é afastado por se tratar de norma meramente autorizativa nem pela ulterior sanção do Governador.*

*4. Pedido julgado procedente para declarar, com efeitos "ex tunc" e eficácia "erga omnes", a inconstitucionalidade formal da Lei nº 5.815/2017, por violação ao disposto no artigo 53, "caput" e § 1º, artigo 71, §1º, IV, artigo 100, incisos IV, VI, X e XXIII, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal. (Acórdão n.1085399, 20170020161362ADI, Relator: SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 13/03/2018, Publicado no DJE: 03/04/2018. Pág.: 41/44)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº. 5.640/16. PRIORIDADE NO ATENDIMENTO DE ADVOGADOS INSCRITOS NA OAB/DF NOS PODERES DO DISTRITO FEDERAL. RESERVA DE 3 (TRÊS) VAGAS PRIVATIVAS DE ESTACIONAMENTO NOS PODERES DO DISTRITO FEDERAL. INCOMPATIBILIDADE FORMAL E MATERIAL. ARTIGOS 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, 14, 19, CAPUT, 25, 53, 71, § 1º, INCISO IV, E 100, INCISOS VI E X, LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.*

*I - A competência para a propositura de leis que tratam da organização e funcionamento dos órgãos do Executivo, bem como do uso e ocupação do solo é privativa do Governador do Distrito Federal.*

*II - A Lei Distrital n.º 5.640/16 é inconstitucional, por vício de iniciativa, porque impõe à Administração o dever de assegurar prioridade no atendimento aos advogados inscritos na OAB, quando no exercício da*

*profissão (organização e funcionamento da Administração) e por assegurar a esses profissionais a reserva do mínimo de 3 (três) vagas privativas nos estacionamentos dos órgãos do executivo e legislativo, o que viola a chamada "Reserva de Administração".*

*III - A despeito da indispensabilidade do advogado para administração da Justiça e de todas as garantias para a prestação de serviço público e exercício de função social no ministério privado (Lei n.º 8.906/94, art. 2º, § 1º), a Lei 5.640/16 cria privilégio injustificado para os advogados inscritos na OAB/DF, o que viola o princípio da isonomia, tornando a mencionada lei materialmente inconstitucional.*

*VI - Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.640, de 22.03.16, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. (Acórdão n.996330, 20160020169103ADI, Relator: JOSÉ DIVINO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 14/02/2017, Publicado no DJE: 21/02/2017. Pág.: 403-407).*

Ante o exposto, julga-se procedente o pedido, para declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.980, de 18 de agosto de 2017.

E é o voto.

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

Senhora Presidente, como bem destacou o eminente Relator, a norma invade competência legislativa privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação, o que é previsto no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal. Além disso, também contraria os artigos 14, 17, § 1.º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Acompanho o voto do eminente Relator, julgando procedente o pedido com efeitos *ex tunc* e alcance *erga omnes*.

### **A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL- Vogal**

Código de Verificação :2018ACOXLLS8EO96SEIMTD7J2DP

---

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador WALDIR LEÔNCIO JÚNIOR - Vogal**

Com o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador HUMBERTO ULHÔA - Vogal**

Como relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, cujo objeto é a impugnação da Lei Distrital nº 5.980, de 18 de agosto de 2017, por afronta aos artigos 14; 17, § 1º; 19, *caput*; 25; 26; e 53; todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Alega, em síntese, que a norma impugnada, ao dispor sobre a participação de empresas com sócios em comum no mesmo processo licitatório, no âmbito do Governo do Distrito Federal, criou hipótese legal incompatível com a ordem constitucional distrital, pois, além de o diploma legal atacado invadir a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre licitações (art. 22, inciso XXVII, da CF), cerceou a liberdade do agente público na busca da melhor contratação de materiais, serviços e obras para a administração pública.

Requer, liminarmente, a suspensão da eficácia da Lei Distrital nº 5.980, de 18 de agosto de 2017, e, no mérito, a sua declaração de inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, tendo em vista a violação aos artigos 14; 17, § 1º; 19, *caput*; 25; 26; e 53; todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O e. Desembargador Relator imprimiu ao feito o rito do artigo 12 da Lei nº 9.868/99.

A Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal manifesta-se pela constitucionalidade da lei, enquanto o Governador do Distrito Federal e a Procuradora-Geral do Distrito Federal, esta última atuando na qualidade de curadora da norma impugnada, defendem a inconstitucionalidade da lei em debate, sustentando, em síntese, que *"a norma impugnada efetivamente é inconstitucional por [...] invadir competência privativa da União para legislar sobre normas gerais em matéria de licitação e contratos administrativos e [...] imiscuir-se*

*indevidamente em campo em que há **reserva de administração**, impedindo que o gestor avalie a melhor solução a ser dada em cada licitação, oportunizando, inclusive (a lei), que sejam violados os princípios constitucionais da moralidade administrativa e da eficiência".*

Por sua vez, a Procuradoria de Justiça do Distrito Federal, na qualidade de *custus legis*, manifesta-se pelo conhecimento e pela procedência do pedido.

É a síntese do que interessa.

Registro, inicialmente, que não transcrevi a norma impugnada, uma vez que o e. Relator já o fez na sua integralidade, evitando assim mera repetição desnecessária.

Como já explicitado no voto condutor, a Lei nº 5.980, de 18 de agosto de 2017, dispõe sobre a participação de empresas com sócios em comum em processo licitatório, no âmbito do Governo do Distrito Federal, e dá outras providências.

Na hipótese, a inconstitucionalidade material da norma é, de fato, evidente, ao violar dispositivos da LODF que versam sobre a competência residual e suplementar do Distrito Federal para legislar (arts. 14 e 17, § 1º), os princípios basilares da administração pública distrital (art. 19), a observância da legislação aplicável à espécie (arts. 25 e 26) e a harmonia entre os Poderes locais.

A Lei Distrital supracitada, de autoria do Poder Legislativo, cuja declaração de inconstitucionalidade é pretendida, **cria regra sobre a participação de empresas com sócios em comum no mesmo processo licitatório, no âmbito do Governo do Distrito Federal**. Regra essa que **não encontra respaldo na Lei nº 8.666/93**, que dispõe sobre normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No particular, e quanto à matéria tratada pela norma distrital, cumpre notar, inicialmente, que o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribui **competência privativa à União para legislar sobre normas gerais de licitação**. Veja-se:

*"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*(...)*

*XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e*

*para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III."*

Assim, no exercício da competência legislativa instituída pelo artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, a União estabeleceu normas gerais de licitação e contratação.

Sobre "*normas gerais*", Diogo de Figueiredo Moreira Neto ressalta que referidas normas caracterizam-se por serem **nacionais**, sobretudo em uma Federação, pois têm por finalidade "*a preservação daquilo que a Constituição quer que seja nacional*", ou seja, "*seu fim é a uniformização do essencial sem cercear o acidental, peculiar das unidades federadas*", o que "*se justifica na medida em que **a excessiva diversificação normativa prejudique o conjunto do país***" (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, nº 100, out./dez. 1988, p.159).

A lição de Odete Medauar, complementando a sistemática referente à repartição de competências, é a seguinte: "*Se a Constituição Federal atribui competência à União para editar normas gerais sobre certa matéria, determina, em decorrência, que **tais disposições fixadas em lei federal não de ser observadas pelos Estados e Municípios**, sem que se cogite, no caso, de qualquer interferência ou desrespeito à autonomia dos Estados-membros ou Municípios*" (MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 11ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 129).

De acordo com Marçal Justen Filho, "*a competência para editar normas gerais importa o poder de a União veicular regras mínimas, **vinculantes para todas as órbitas federativas**, inclusive as integrantes da Administração indireta e outras entidades sob controle do Poder Público*" (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2003, p. 13).

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

Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 2011, Ed. Atlas, p. 359).

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 1º, preceitua que *"Esta Lei estabelece **normas gerais** sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do **Distrito Federal** e dos Municípios"*.

Cumprе ressaltar ainda que nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), nas quais se estabelece verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal e os Estados-membros (Raul Machado Horta, Estudos de Direito Constitucional, p. 366, item 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas, a jurisprudência do colendo STF se firmou no sentido de entender **incabível que os Estados-membros ou o Distrito Federal legisle sobre matéria reservada à competência exclusiva da União Federal**. Neste sentido, já decidiu o colendo STF que *"Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na LC 80/1994), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política.Precedentes."* (ADI 2.903, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-12- 2005, Plenário, DJE de 19-9-2008.)

Portanto, na contramão das lições acima transcritas e dos dispositivos legais indicados, a Lei Distrital nº 5.980, de 18 de agosto de 2017, ao converter situação excepcional em regra expressa sobre a participação de empresas com sócios em comum no mesmo processo licitatório, no âmbito do Governo do Distrito Federal, acabou por editar norma geral não prevista pela Lei Federal nº 8.666/93, o que caracteriza manifesta usurpação da competência da União para legislar privativamente sobre normas gerais de licitação e, conseqüente, violação dos artigos 14 e 17, § 1º, da LODF, além do art. 22, XXVII, da CF.

Esse foi o posicionamento por mim adotado por ocasião do

juízo da ADI nº 2014.00.2.015113-3. Confira-se:

**"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**

Código de Verificação :2018ACOXLLS8EO96SEIMTD7J2DP

***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 disso, como bem destacado pelo Ministério Público, na qualidade de *custus legis*, "cabe ainda registrar que o art. 26 da LODF [de igual modo, o art. 25 da LODF] é inequívoco ao preceituar a obrigatoriedade de subsunção ao modelo federal para o procedimento licitatório ao dispor: 'Art. 26. Observada a legislação federal, as obras, compras, alienações e serviços da administração serão contratados mediante processo de licitação pública, nos termos da lei'".

O que reforça a conclusão de "que tanto a fixação de uma regra geral de garantia de participação de tais empresas com sócios em comum em licitações, como previsto na lei distrital ora impugnada, como a vedação apriorística da participação de tais empresas em licitações resultam no alijamento da discricionariedade conferida ao gestor público na aferição das especificidades que reclamam o caso concreto e que permitem o prestígio dos princípios norteadores do procedimento licitatório e obstam as práticas antidemocráticas consistentes em fraude ou conluio".

Como se não bastasse, relevante a observação da Procuradora-Geral do Distrito Federal, na qualidade de curadora da norma, sobre a violação aos princípios da separação de Poderes (art. 53 da LODF) e da administração pública distrital (art. 19, *caput*, da LODF), ao afirmar que "**não pode o Legislativo Distrital retirar do Executivo Distrital, que detém o conhecimento sobre a realidade do mercado, a prerrogativa de avaliar, em cada caso concreto, e evidentemente de maneira fundamentada, se a participação de empresas com sócios em comum é, ou não, prejudicial ao princípio da moralidade administrativa ou à finalidade de obtenção da melhor proposta**".

Pelo exposto, **julgo procedente o pedido, para declarar, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.980, de 18 de agosto de 2017, por violação aos artigos 14; 17, § 1º; 19, *caput*; 25; 26; e 53; todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

É como voto.

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

Eminente Presidente, acompanho o eminente Relator.

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

Com o eminente Relator.

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

Com o eminente Relator.

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

Com o eminente Relator

**O Senhor Desembargador FERNANDO HABIBE - Vogal**

Acompanho o Relator.

**A Senhora Desembargadora SIMONE LUCINDO - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador JOÃO TIMÓTEO - Vogal**

Com o eminente Relator.

Código de Verificação :2018ACOXLLS8EO96SEIMTD7J2DP

---

**O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador JAIR SOARES - Vogal**

Com o Relator

**A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI - Vogal**

Com o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador FLAVIO ROSTIROLA - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador JESUÍNO RISSATO - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador JAMES EDUARDO OLIVEIRA - Vogal**

Com o eminente Relator.

**A Senhora Desembargadora ANA MARIA AMARANTE - Vogal**

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço da ação direta de inconstitucionalidade.

Código de Verificação :2018ACOXLLS8EO96SEIMTD7J2DP

---

Trata-se de ADI ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sustentando a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.980, de 18 de agosto de 2017, que dispõe sobre a participação de empresas com sócios em comum em processo licitatório, no âmbito do Governo do Distrito Federal e dá outras providências.

Em rápida síntese, o il. O Autor alega que o diploma legal em análise, que trata da obrigatoriedade de avaliação dos impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias do Governo do Distrito Federal, criou norma geral não prevista na Lei Federal 8.666/93, em manifesta usurpação de competência da União para legislar privativamente sobre normas gerais de licitação, padecendo, portanto, de inconstitucionalidade por vício de forma, vício de iniciativa e invasão de competência da União.

A Câmara Legislativa defende a constitucionalidade da norma às fls.23/35 .

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal manifesta-se às fls. 37/44, requerendo a procedência do pedido.

Por sua vez, a Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios lança parecer às fls. 45/72, opinando pela inconstitucionalidade da lei.

*Concessa vênia* à d. Câmara Legislativa do Distrito Federal, tenho que a alegada inconstitucionalidade merece guarida.

Para melhor elucidar a controvérsia, transcrevo o texto da Lei impugnada:

*"LEI Nº 5.980, DE 18 DE AGOSTO DE 2017*

*Art. 1º Nos processos licitatórios, no âmbito do Governo do Distrito Federal, em que haja a participação de duas ou mais empresas com sócios em comum, fica estabelecido o seguinte:*

*I - a Administração considera, para cômputo do número mínimo de concorrentes por certame, o somatório do número de empresas concorrentes com sócios em comum como sendo apenas um participante, ficando, nesse caso, garantida a participação de todas as empresas no certame;*

*II - fica garantida a participação de todas as empresas concorrentes no processo licitatório promovido pela Administração, observado o disposto no inciso I, com o*

*cumprimento do disposto na legislação, no que diz respeito ao número de concorrentes por tipo de certame.*

*Parágrafo único. Excetuam-se os casos abaixo relacionados, nos quais fica proibida a participação de empresas com sócios em comum:*

*I - convite;*

*II - contratação por dispensa de licitação;*

*III - existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo;*

*IV - contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra.*

*Art. 2º Para efeito do cumprimento do art. 1º, deve ser solicitado às empresas participantes do certame, como informação complementar, relação nominal dos proprietários, a qualquer título, das empresas participantes do certame licitatório.*

*Parágrafo único. A Administração pode consultar sítios oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões para verificar as condições de habilitação dos licitantes quanto aos membros da diretoria das empresas.*

*Art. 3º O descumprimento das disposições desta Lei sujeita os membros designados e que componham a comissão de licitação às penalidades previstas em lei para o servidor público.*

*Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário."*

Na hipótese em exame, a Lei impugnada garante a participação de empresas com sócios em comum em processo licitatório. Noutras palavras, o legislador local disciplinou critério de acesso às licitações, matéria a qual configura norma geral.

Alice Gonzalez Borges[1] define normas gerais como sendo aquelas que, por alguma razão, convêm ao interesse público sejam tratadas por igual, entre as ordens da Federação para que sejam devidamente instrumentalizados e viabilizados os princípios constitucionais com que têm pertinência.

É cediço que a União detém competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XXXVII da CF). Cabe a União, pois, estabelecer 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.

A licitação é procedimento administrativo em que a Administração Pública Direta e Indireta busca a melhor proposta para firmar contrato administrativo que bem atenda ao interesse público.

Neste contexto, resta claro que a Lei em exame converteu situação excepcional em regra, porquanto estabelece expressamente a participação, no mesmo certame, por empresas cujos quadros societários contemplem sócios em comum. E agindo assim, acabou por veicular normal geral não prevista e legislação federal correlata, qual seja, Lei n.º 8.666/93.

Assim o legislador local além de ferir o art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal, viola os artigos 14, 17, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, além de configurar manifesta afronta aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade, da motivação, da eficiência e do interesse público.

Ademais, a lei impugnada impede que o Administrador estabeleça as restrições que entender necessárias, em face das peculiaridades do objeto a ser licitado, cerceando, assim, a discricionariedade da Administração, diante do caso em concreto, para escolher os meios que melhor concretizariam os princípios que regem a contratação pública.

Por todo o exposto, julgo procedente o pedido de inconstitucionalidade e acompanho o em. Relator.

É como voto.

[1] NORMAS GERAIS NO ESTATUTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1991, pg. 22.

## DECISÃO

Julgou-se procedente. Decisão unânime.

Código de Verificação :2018ACOXLLS8EO96SEIMTD7J2DP

---

GABINETE DO DESEMBARGADOR **ROMÃO C. OLIVEIRA**

27

Código de Verificação :2018ACOXLLS8EO96SEIMTD7J2DP

**GABINETE DO DESEMBARGADOR ROMÃO C. OLIVEIRA**

28