

09/09/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.963 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. NUNES MARQUES**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
**INTDO.(A/S)** : CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

**EMENTA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DA ATRIBUIÇÃO NORMATIVA DA UNIÃO. CONFRONTO DO DISPOSITIVO IMPUGNADO DIRETAMENTE COM O TEXTO CONSTITUCIONAL. CONHECIMENTO DA AÇÃO. LEI N. 3.978/2007 DO DISTRITO FEDERAL. LICENÇA PARA FUNCIONAMENTO DOS ESTABELECIMENTOS QUE EXECUTAM ATIVIDADES DEDICADAS AO COMBATE A INSETOS E ROEDORES, LIMPEZA E HIGIENIZAÇÃO DE RESERVATÓRIOS DE ÁGUA, BEM COMO MANIPULAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS PARA LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. EXIGÊNCIA NA HABILITAÇÃO TÉCNICA PARA PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO PÚBLICA. NORMA ESPECÍFICA. INTERESSE LOCAL. ATIVIDADE E OBJETO DETERMINADOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DO DISTRITO FEDERAL. OBSERVÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. PROTEÇÃO DA VIDA E SAÚDE HUMANAS. HARMONIA COM A REGULAMENTAÇÃO FEDERAL. FALTA DE CORRELAÇÃO COM A NORMATIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DE PROFISSÕES. AUSÊNCIA DE OFENSA À IMPESSOALIDADE E À ISONOMIA.

1. A articulação de usurpação da competência legislativa da União invocada envolve o cotejo da norma questionada com o Texto Constitucional, o que afasta a alegação de ofensa reflexa. Precedentes.

2. Compete privativamente à União editar lei versando normas

**ADI 3963 / DF**

gerais de licitação e contratação públicas (CF, art. 21, XXVII), cabendo ao direito estadual, distrital e municipal, no exercício da atribuição normativa suplementar (CF, arts. 25, § 1º; 30, I e II; e 32, § 1º), apenas fixar preceitos específicos, relacionados a uma classe de objetos a serem contratados ou a circunstâncias particulares de interesse local.

3. A Lei n. 3.978, de 29 de março de 2007, do Distrito Federal, ao exigir a apresentação de licença de funcionamento na habilitação para participar de licitação pública voltada à contratação de serviços de combate a insetos e roedores, limpeza e higienização de reservatórios de água, bem como manipulação de produtos químicos para limpeza e conservação, revela norma específica, focada no interesse regional, relacionada a objeto determinado e atividade específica, não discrepante dos princípios e diretrizes preconizados na legislação federal de regência – tanto a Lei n. 8.666/1993 quanto a de n. 14.133/2021 – e direcionada ao cumprimento do interesse público e à proteção de direitos constitucionais, como a vida e saúde.

4. A disposição impugnada visa à proteção do interesse público e da vida e saúde humanas, não apresentando correlação com a normatização de condições para o exercício de profissões, cuja atribuição normativa é reservada à União (CF, art. 22, XVI).

5. A exigibilidade de apresentação de licença de funcionamento prevista no art. 2º, § 1º, da Lei n. 3.978/2007 do Distrito Federal não constitui discrimen desarrazoado ou injustificável, porquanto não afeta a competitividade desejada. Antes, consiste em mecanismo de controle administrativo fundamentado no dever constitucional imposto a todos os poderes públicos de promover a saúde pública e no direito subjetivo constitucional à saúde, garantido mediante políticas sociais e econômicas hábeis a reduzir o risco de doença e outros agravos (CF, art. 196, *caput*). Ausente ofensa à impessoalidade na Administração Pública e à isonomia entre os licitantes.

**ADI 3963 / DF**

6. Pedido julgado improcedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 30 de agosto a 6 de setembro de 2024, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, em julgar improcedente o pedido formulado, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 9 de setembro de 2024.

Ministro NUNES MARQUES  
Relator

09/09/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.963 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. NUNES MARQUES**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
**INTDO.(A/S)** : **CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** O Governador do Distrito Federal ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 1º, § 2º, da Lei n. 3.978, de 29 de março de 2007, do Distrito Federal, que prevê a exigibilidade de apresentação, no momento da habilitação para participar de licitação pública cujo objeto seja a execução de atividades dedicadas ao combate a insetos e roedores, à limpeza e higienização de reservatórios de água e à manipulação de produtos químicos para limpeza e conservação, de licença de funcionamento expedida pelo órgão responsável pela vigilância sanitária no âmbito distrital. Eis o teor:

Art. 1º. [...]

§ 2º A licença de Funcionamento de que trata este artigo deverá ser renovada anualmente e exigível na habilitação para participação em licitação pública, quando se tratar da contratação dos serviços de que trata este artigo.

Afirma violada a competência privativa da União para editar normas gerais de licitação e contratação (CF, art. 22, XXVII). Sustenta não caber à unidade federativa aditar norma geral veiculada em lei federal que especifica os documentos necessários à qualificação jurídica e técnica no procedimento licitatório.

Salienta que os aspectos relativos à qualificação técnica devem ser uniformes, a fim de possibilitar a participação isonômica de todos os

**ADI 3963 / DF**

potenciais licitantes.

Aponta inobservância ao princípio da impessoalidade, porquanto estabelecido critério de distinção entre os licitantes sem justificativa.

Pede a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.

A Câmara Legislativa frisa a competência dos Estados e do Distrito Federal para estabelecer normas específicas em matéria de licitações e contratos, independentemente de autorização por meio de lei complementar nacional. Segundo narra, não houve aditamento das normas gerais constantes de lei federal, mas regulamentação de peculiaridade local. Ressalta inexistir ofensa à isonomia, na medida em que o ato inquinado teria por finalidade resguardar a segurança nas contratações efetuadas pelo poder público.

O Advogado-Geral da União sustenta a inadmissibilidade da ação, por ofensa reflexa ao Texto Constitucional. Aduz direcionado o pedido à análise da observância, por legislação local, dos parâmetros fixados em lei federal. Quanto ao mérito, argumenta que o preceito impugnado consiste em norma específica do Distrito Federal, fundamentada na competência suplementar. Assevera que uma disposição legal, para ser caracterizada como norma geral, deve atender dois critérios: a essencialidade considerada a disciplina do instituto e a pretensão uniformizadora. Alega que a exigência de licença para funcionamento expedida pelo órgão competente de vigilância sanitária apenas explicita requisito de qualificação técnica mencionado no art. 30, II, da Lei federal n. 8.666/1993, consistente na necessidade de (i) comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, qualidades e prazos com o objeto da licitação; (ii) indicação das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação; e (iii) qualificação de

**ADI 3963 / DF**

cada um da equipe técnica responsável pelos trabalhos. Ressalta que a exigência constitui forma de mitigar os efeitos nocivos dos insumos utilizados no desempenho das atividades pertinentes. Assinala que o dispositivo questionado visa resguardar o interesse público e a segurança nas contratações efetuadas. Manifesta-se no sentido do não conhecimento da ação e, no mérito, da improcedência do pedido.

O Procurador-Geral da República salienta que a análise da constitucionalidade do preceito atacado demanda cotejo diretamente com o texto da Carta de 1988, por estar em tela discussão relativa às competências legislativas da União e do Distrito Federal. Sublinha que a norma questionada não tem caráter regulamentar. Assevera que o art. 30 da Lei n. 8.666/1993, no qual previstos os requisitos de qualificação técnica para participar de licitação, têm natureza de norma geral. Sustenta que a norma distrital apenas explicita, no âmbito local, requisito de qualificação técnica relativo à comprovação da aptidão para o desempenho das atividades objeto do certame, em conformidade com o disposto no art. 30, IV, da Lei n. 8.666/1993. Assinala que a exigência de licença de funcionamento visa assegurar o respeito à saúde pública na prestação dos serviços pertinentes, não se tratando de discriminação incompatível com a igualdade. Opina pela improcedência do pedido.

O Distrito Federal informa a vigência do diploma em discussão.

É o relatório.

09/09/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.963 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** A controvérsia consiste em definir se é ou não compatível com a Constituição Federal norma distrital em que exigida licença para funcionamento, expedida pelo órgão local de vigilância sanitária, como documento necessário à habilitação em licitação cujo objeto seja a execução de atividades dedicadas ao combate a insetos e roedores, à limpeza e higienização de reservatórios de água e à manipulação de produtos químicos para limpeza e conservação.

O cerne da irresignação está expresso nas alegações de (i) vício formal, tendo em vista, de um lado, a competência exclusiva da União para legislar sobre as condições ao exercício de profissões e estabelecer normas gerais de licitação (CF, art. 22, XVI e XXVII), bem assim, de outro lado, a atribuição normativa suplementar dos Estados (CF, art. 24, § 2º) e do Distrito Federal (CF, art. 32, § 1º); e (ii) vício material, ante suposta ofensa aos princípios da impessoalidade e da isonomia entre os licitantes.

**1. Preliminar**

O Advogado-Geral da União suscita o descabimento da ação por violação indireta do Texto Constitucional.

No entanto, a irresignação veiculada na inicial está direcionada à alegada usurpação da competência privativa da União para editar lei versando condições para o exercício de profissão e estabelecer normas gerais a respeito de licitações (CF, arts. 22, XVI e XXVII).

Conclusão nesse sentido impõe avaliação da matéria regulamentada independentemente de análise do quadro normativo vigente. Nesse

**ADI 3963 / DF**

sentido, menciono o precedente formado no julgamento da ADI 4.060, ministro Luiz Fux, *DJe* de 4 de maio de 2015, assim resumido:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. PARTILHA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO (CRFB, ART. 24, IX). LEI ESTADUAL DE SANTA CATARINA QUE FIXA NÚMERO MÁXIMO DE ALUNOS EM SALA DE AULA. QUESTÃO PRELIMINAR REJEITADA. IMPUGNAÇÃO FUNDADA EM OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO PEDIDO. AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE NORMAS GERAIS. COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (CRFB, ART. 1º, V). NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO DE SANTA CATARINA AO DETALHAR A PREVISÃO CONTIDA NO ARTIGO 25 DA LEI Nº 9.394/94 (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL). PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

[...]

2. A invasão da competência legislativa da União invocada no caso *sub judice* envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Constituição (CRFB, art. 24, IX e parágrafos), não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Lei Maior. Precedentes do STF: ADI nº 2.903, rel. Min. Celso de Mello, *DJe*-177 de 19-09-2008; ADI nº 4.423, rel. Min. Dias Toffoli, *DJe*-225 de 14-11-2014; ADI nº 3.645, rel. Min. Ellen Gracie, *DJ* de 01-09-2006.

[...]

Por outro lado, se a conclusão for ao encontro do quanto articulado

**ADI 3963 / DF**

pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, no sentido da competência daquela unidade federativa para dispor sobre o tema, ainda assim, tenho que o exame da legislação questionada revela controvérsia de envergadura constitucional, consideradas as regras de repartição de competências.

Conforme se colhe do parecer do Procurador-Geral da República, a norma ora em discussão não é ato infralegal, secundário ou regulamentador de lei federal. Ademais, a eventual usurpação de competência legislativa resulta em juízo de inconstitucionalidade, e não em conflito de legalidade.

Rejeito a preliminar e **passo ao mérito**.

**2. Distribuição de competências normativas entre os entes políticos**

A forma de Estado federal instituída pela Constituição de 1988, consubstanciada na união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º), encerra opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública, ao mesmo tempo que confere espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

O Texto Constitucional flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de distribuição de competências materiais e normativas, embasado no princípio da predominância do interesse. A repartição de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora concentrando-o na União (art. 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 24 e 30, I).

A centralidade do tema direciona à observância das regras constitucionais que conferem competência legislativa a um ou a outro

**ADI 3963 / DF**

ente da Federação, de modo a assegurar a autonomia e impedir a interferência.

A Constituição de 1988 outorga à União competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a Administração Pública direta, indireta, autárquica e fundacional de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII), **cabendo a lei complementar autorizar os Estados-membros a editarem lei versando questões específicas relacionadas ao tema (CF, art. 22, parágrafo único):**

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

[...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

É, portanto, inequívoco o papel destacado do ente central na definição político-normativa da matéria, cabendo aos entes subnacionais observá-la, sem que se cogite de qualquer interferência ou desrespeito à autonomia dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

No tocante às normas gerais, transcrevo a lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello (O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. *Revista Interesse Público*, n. 66):

Deveras, se é próprio de quaisquer leis serem gerais, ao se

**ADI 3963 / DF**

referir a normas gerais, o Texto da Lei Magna está, por certo, reportando-se a normas cuja característica de generalidade é peculiar em seu confronto com as demais leis. Em síntese: a expressão norma geral tem um significado qualificador de uma determinada compostura tipológica de lei. Nesta, em princípio, **o nível de abstração é maior, a disciplina estabelecida é menos pormenorizada, prevalecendo a estatuição de coordenadas, de rumos reguladores básicos e sem fechar espaço para ulteriores especificações, detalhamentos e acréscimos a serem feitos por leis que se revestem da generalidade comum ou quando menos nelas é reconhecível uma peculiaridade singularizadora em contraste com as demais.**

(Grifei)

A fim de fixar as normas gerais em matéria de licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações, a União editou a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de Licitações, vinculando os poderes públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O diploma, vigente na época em que editada a Lei distrital n. 3.978/2007, ora atacada, foi revogado, em 30 de dezembro de 2023, pela Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.

O art. 27 da antiga Lei de Licitações – que, reitere-se, estabelecia as normas gerais no momento em que editado o ato impugnado – previa a necessidade de habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira, além de regularidade fiscal e trabalhista, inclusive quanto ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

No que toca à qualificação técnica, assim dispunha referida norma:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I – registro ou inscrição na entidade profissional

**ADI 3963 / DF**

competente;

II – comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III – comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV – prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Na mesma linha seguiu a Lei n. 14.133/2021, que, na forma do art. 1º, estabelece “normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Em relação à capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, o novo diploma federal regente da matéria alusiva aos certames prevê a exigência de habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira (Lei n. 14.133/2021, art. 62).

Quanto à qualificação técnico-profissional, a disciplina está versada nos seguintes termos:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I – apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

**ADI 3963 / DF**

II – certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III – indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV – prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V – registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI – declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Em que pese à ausência de previsão expressa da matéria no rol das competências concorrentes, o Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de entes subnacionais estatuírem normas específicas, no âmbito de suas atribuições e observadas as peculiaridades regionais, a respeito de licitações e contratos administrativos.

Menciono, no ponto, trecho do voto proferido pelo saudoso ministro **Teori Zavascki no julgamento da ADI 3.735**, por meio da qual impugnada legislação estadual que instituiu a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor, exigida de pessoas naturais ou jurídicas na contratação com a Administração Pública e suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Naquela oportunidade, Sua Excelência consignou a pretensão do constituinte originário de 1988 de integração entre os entes no que concerne à disciplina jurídica das licitações e contratos administrativos:

**ADI 3963 / DF**

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.

(Grifos nossos)

Nada obstante, **o Plenário concluiu que o legislador estadual, ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, criou requisito de sentido e alcance amplos, segundo o qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor seria motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local.**

**À luz da jurisprudência desta Corte, somente a lei federal poderá,**

**ADI 3963 / DF**

**em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e restringir o direito de participar de licitação em condições de igualdade.**

Com efeito, ao direito estadual (ou municipal) cabe apenas estabelecer condições específicas, relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a circunstâncias particulares de interesse local.

A meu ver, o caso ora em discussão não tem aderência estrita com o precedente.

Na espécie, a Lei distrital n. 3.978/2007 prevê a exigibilidade, na fase de habilitação para participar de licitação pública, de licença para funcionamento a ser apresentada pelos estabelecimentos que executam as atividades dedicadas ao combate a insetos e roedores, limpeza e higienização de reservatórios de água, bem como manipulação de produtos químicos para limpeza e conservação.

Trata-se, a meu sentir, de norma (i) específica, editada com foco no interesse regional; (ii) relacionada a objeto determinado; (iii) sem discrepância com a legislação federal de regência – tome-se como paradigma de confronto a Lei n. 8.666/1993 ou a Lei n. 14.133/2021 –; e (iv) ciosa do interesse público, no que direcionada à proteção de direitos constitucionais, como a vida e saúde.

Ora, a norma geral não é capaz de dar conta das peculiaridades dos Estados e do Distrito Federal, o que justifica a primazia do quadro normativo que, atento a essas circunstâncias, traga comando específico.

Como se sabe, ao Distrito Federal são reservadas as mesmas atribuições legislativas dos Estados e dos Municípios (CF, art. 32, § 1º), cabendo aos primeiros as competências que não lhes sejam vedadas pela Carta da República (CF, art. 25, § 1º) e aos segundos a disciplina de assuntos de interesse local e a suplementação das legislações federal e

**ADI 3963 / DF**

estadual no que for pertinente (CF, art. 30, I e II):

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

[...]

Ainda, em relação à atribuição normativa concorrente, prevê a Lei Maior que a competência da União para estipular normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (CF, art. 24, § 2º):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Conforme a orientação jurisprudencial firmada por esta Casa, as normas específicas integram a competência dos entes subnacionais, nos limites que lhes foram autorizados, mostrando-se viável a inovação

**ADI 3963 / DF**

quanto a uma classe de objetos ou peculiares circunstâncias de interesse local.

O quadro revela harmonia com o Texto Constitucional, que reserva ao ente central apenas as normas gerais de licitação e contratação públicas.

A própria legislação federal autoriza, conforme o caso, a exigência de prova de atendimento de requisitos fixados em lei especial para a habilitação técnica do licitante.

Outrossim, não constato correlação “umbilical” com a normatização de exercício de profissões – segundo articulado pelo requerente –, atribuição da União (CF, art. 22, XVI). Em verdade, o diploma questionado pretende resguardar o interesse público na prestação dos serviços atinentes à atividade disciplinada, sem incorrer em regulamentação de profissão.

A norma tem aplicabilidade de forma indistinta a todas as empresas que queiram participar de certame para contratar com a Administração Pública, de modo que não há falar em discrimen à margem dos princípios e diretrizes federais.

**Inexistindo vedação à atuação dos entes subnacionais, é adequada a suplementação das normas gerais pelo Distrito Federal no aspecto da habilitação para participar de licitação pública, quando restrita a uma classe de objetos ou ao atendimento de peculiaridades locais.**

No caso em tela, os dispositivos inquinados se restringem a “atividades dedicadas ao combate a insetos e roedores, limpeza e higienização de reservatórios de água, bem como manipulação de produtos químicos para limpeza e conservação” (art. 1º).

**ADI 3963 / DF**

Portanto, não procede a articulação de invasão da competência legislativa reservada à União para editar normas gerais sobre licitações ou normatizar condições ao exercício de profissões.

**3. Princípio da impessoalidade e isonomia entre os licitantes**

O requerente aponta desrespeito ao princípio constitucional da impessoalidade e à isonomia entre os licitantes.

A norma distrital prevê a possibilidade de ser exigida licença de funcionamento, expedida por órgão competente de vigilância sanitária do Distrito Federal, dos estabelecimentos dispostos a participar de licitação pública destinada à contratação de serviços de combate a insetos e roedores, limpeza e higienização de reservatórios de água, bem como manipulação de produtos químicos para limpeza e conservação.

As exigências de ordem legal devem se compatibilizar com o princípio da impessoalidade, de forma a não afastar do procedimento eventuais interessados por causa de requisitos desproporcionais ou desarrazoados, afetando a competitividade desejada.

Ao apreciar a ADI 3.059, este Colegiado consignou que a determinação legal de utilização preferencial, pela Administração Pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Estado do Rio Grande do Sul, de programas abertos, livres de restrições proprietárias quanto à cessão, alteração e distribuição, não configura usurpação da competência da União para fixar normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, tampouco ofensa à impessoalidade. A conclusão derivou da percepção de que a norma em tela não exclui do universo de possíveis contratantes, de forma direta, nenhum sujeito, uma vez que potencialmente todo fabricante poderá participar do certame.

Na ocasião, o Plenário assentou, ainda, que os postulados

**ADI 3963 / DF**

constitucionais da eficiência e da economicidade (CF, arts. 37, *caput*, e 70, *caput*) justificavam a iniciativa do legislador estadual.

Confira-se a ementa do acórdão, redigido pelo ministro Luiz Fux e publicado no *DJe* de 8 de maio de 2015:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI Nº 11.871/02, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, QUE INSTITUI, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL, PREFERÊNCIA ABSTRATA PELA AQUISIÇÃO DE SOFTWARES LIVRES OU SEM RESTRIÇÕES PROPRIETÁRIAS. EXERCÍCIO REGULAR DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO-MEMBRO. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGIFERANTE RESERVADA À UNIÃO PARA PRODUZIR NORMAS GERAIS EM TEMA DE LICITAÇÃO. LEGISLAÇÃO COMPATÍVEL COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA IMPESSOALIDADE, DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

1. A competência legislativa do Estado-membro para dispor sobre licitações e contratos administrativos respalda a fixação por lei de preferência para a aquisição de softwares livres pela Administração Pública regional, sem que se configure usurpação da competência legislativa da União para fixar normas gerais sobre o tema (CRFB, art. 22, XXVII).

2. A matéria atinente às licitações e aos contratos administrativos não foi expressamente incluída no rol submetido à iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (CRFB, art. 61, §1º, II), sendo, portanto, plenamente suscetível de regramento por lei oriunda de projeto iniciado por qualquer dos membros do Poder Legislativo.

3. A Lei nº 11.871/2002 do Estado do Rio Grande do Sul não engessou a Administração Pública regional, revelando-se compatível com o princípio da Separação dos Poderes (CRFB,

**ADI 3963 / DF**

art. 2º), uma vez que a regra de precedência abstrata em favor dos softwares livres pode ser afastada sempre que presentes razões tecnicamente justificadas.

4. A Lei nº 11.871/2002 do Estado do Rio Grande do Sul não exclui do universo de possíveis contratantes pelo Poder Público nenhum sujeito, sendo certo que todo fabricante de programas de computador poderá participar do certame, independentemente do seu produto, bastando que esteja disposto a celebrar licenciamento amplo desejado pela Administração.

5. Os postulados constitucionais da eficiência e da economicidade (CRFB, arts. 37, *caput* e 70, *caput*) justificam a iniciativa do legislador estadual em estabelecer a preferência em favor de softwares livres a serem adquiridos pela Administração Pública.

6. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado improcedente.

No caso ora em análise, o requisito legal imposto para a participação em certames voltados à contratação de tipo específico de serviços de interesse público retira fundamento também da tutela do direito à saúde, cuja incumbência material é comum a todos os entes da Federação, ao passo que a normativa é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;

**ADI 3963 / DF**

Conforme colho da manifestação do Advogado-Geral da União e do parecer do Procurador-Geral da República, cumpre às empresas que se dedicam ao combate a insetos e roedores, à limpeza e higienização de reservatórios de água e à manipulação de produtos químicos, comprovar aptidão para o desempenho de tais atividades.

Trata-se de exigência que decorre diretamente da proteção da vida e da saúde humanas.

Desse modo, a apresentação, para efeito de habilitação em certame público, de licença de funcionamento expedida pelo órgão de vigilância sanitária respectivo tem por escopo demonstrar a qualificação técnica dos potenciais participantes, bem assim mitigar os efeitos nocivos dos insumos por eles utilizados.

Não vislumbro exigência apta a discriminar licitantes de forma desarrazoada ou injustificável. Antes, vejo mecanismo de controle administrativo calcado no dever constitucional de todos os poderes públicos de promoção da saúde pública e no direito subjetivo constitucional à saúde, garantido mediante políticas sociais e econômicas hábeis a reduzir o risco de doença e outros agravos:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O legislador distrital atou em estrita observância do interesse público, da segurança das contratações e da proteção da vida e saúde humanas. A norma editada se harmoniza com os princípios que regem a Administração Pública, particularmente os postulados da impessoalidade e da isonomia entre os licitantes, no que revelado fator de diferenciação proporcional e razoável.

**ADI 3963 / DF**

Do exposto, julgo improcedente o pedido.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.963**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. NUNES MARQUES**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 30.8.2024 a 6.9.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário