

O conceito de norma geral nas licitações e a ADI 3963/DF: entre a competência privativa da União e a autonomia dos entes subnacionais.

Ronny Charles Lopes de Torres¹

O debate sobre a repartição de competências legislativas no Brasil é especialmente sensível quando se trata da disciplina das licitações públicas. A Constituição Federal atribui à União competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública (art. 22, XXVII), criando, no entanto, um delicado campo de tensão com a competência suplementar dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, prevista nos artigos 24, § 2º, e 30, II. A questão central que emerge é: o que se entende por "norma geral"?

Esse questionamento foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal diversas vezes e, mais recentemente, no julgamento da ADI 3963/DF (Pleno, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 9/9/2024)². Este julgado oferece elementos valiosos para a construção de um critério mais claro sobre os limites e possibilidades das normas estaduais e distritais no âmbito das contratações públicas.

Na ADI 3963, questionou-se a constitucionalidade de dispositivo legal do Distrito Federal que exige, como requisito de habilitação em licitações para serviços de controle

¹ Advogado. Consultor Jurídico. Parecerista. Doutor em Direito do Estado. Mestre em Direito Econômico. Pós-graduado em Direito tributário. Pós-graduado em Ciências Jurídicas. Coordenador da pós-graduação em Licitações e contratos, da Faculdade Baiana de Direito. Professor do Centro de Ensino Renato Saraiva (CERS). Já atuou, pela AGU, como Consultor Jurídico Adjunto da Consultoria Jurídica da União perante o Ministério do Trabalho e Emprego e Coordenador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos. Autor de diversos livros jurídicos, entre eles: Leis de licitações públicas comentadas (15ª Edição. Ed. JusPodivm); Licitações e contratos nas empresas estatais (3ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Comentários à Lei de Improbidade administrativa (2ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Análise Econômica das licitações e contratos (2ª edição. Coautor. Ed. Fórum).

² Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15370354021&ext=.pdf>

de pragas, a apresentação de licença de funcionamento expedida pela vigilância sanitária local.

Sustentava-se que tal exigência invadia a competência da União ao inovar em matéria de norma geral de licitações — notadamente no que se refere à qualificação técnica prevista no art. 30 da Lei nº 8.666/1993. O argumento repousava na necessidade de uniformidade nacional quanto à documentação exigida para a habilitação dos licitantes.

O STF, por unanimidade, rejeitou essa tese, reconhecendo que a exigência imposta pela norma distrital configurava conteúdo de interesse local e que sua especificidade a afastava do conceito de norma geral. A Corte reafirmou que os entes “subnacionais” podem editar normas suplementares quando voltadas a objetos determinados, especialmente quando dirigidas à proteção de bens jurídicos como a saúde pública.

A distinção entre norma geral e norma específica foi central no julgamento. Segundo o voto do Ministro Nunes Marques, ecoando doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, normas gerais são aquelas que traçam diretrizes amplas e abstratas, fixando coordenadas mínimas e uniformes a serem observadas em todo o território nacional. São normas que, pela sua natureza, não esgotam o campo normativo, mas reservam espaço para detalhamento posterior pelos demais entes.

Nesse sentido, a exigência de licença de funcionamento para serviços que envolvem manipulação de produtos químicos, voltada à salvaguarda da saúde da população do Distrito Federal, mostrar-se-ia compatível com o regime de competências constitucionais. A norma local não pretendeu instituir regra geral, mas apenas regular peculiaridades locais que não colidem com a legislação federal — ao contrário, complementam-na no exercício legítimo da competência suplementar.

Tanto a antiga Lei nº 8.666/1993 quanto a atual Lei nº 14.133/2021 admitem a exigência de requisitos técnicos adicionais, desde que justificados e compatíveis com o objeto do contrato. A nova legislação, inclusive, em seu art. 67, IV, expressamente prevê a possibilidade de requerimento de documentos previstos em legislação especial, o que abarca normas locais de vigilância sanitária quando a natureza do serviço assim demandar.

A interpretação do STF reafirma a racionalidade do sistema federativo brasileiro, reconhecendo que o interesse público local pode e deve ser contemplado na regulação dos procedimentos de contratação, sem comprometer a unidade dos princípios licitatórios federais. Como explica Anderson Pedra, o desafio envolve a adequação das peculiaridades locais e regionais ao experimentalismo de novas normas especiais para o enfrentamento de problemas concretos e particulares, diante da demarcação pouco nítida do que é norma geral e do que é norma específica, a partir do que foi desenhado pelo constituinte e pela Lei nº 14.133/2021³.

O julgamento da ADI 3963/DF contribui significativamente para a delimitação do conceito de norma geral, fixando um entendimento consentâneo com o federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988. A decisão do STF valoriza a autonomia dos estados, municípios e DF, sem abrir mão da segurança jurídica e da unidade dos procedimentos licitatórios.

Como já defendemos outrora, a Constituição de 1988, ao restringir a competência legislativa para disciplinar privativamente sobre o tema apenas às normas estruturantes (gerais), admitiu que os demais entes federativos pudessem disciplinar os detalhes, através de leis próprias, permitindo certa adaptação às diferentes realidades experimentadas pelas organizações públicas⁴.

Mais do que um debate técnico, a controvérsia toca em um ponto sensível: o equilíbrio entre centralização normativa e a possibilidade de os entes locais atuarem com protagonismo na construção de soluções regulatórias ajustadas às suas realidades. Esse é, talvez, um dos maiores desafios das contratações públicas, diante da efetivação do modelo federativo brasileiro.

³ PEDRA, Anderson. IN Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Coord. FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 49.

⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 16ª edição. São Paulo: Ed. Jus Podivm, 2025. p. 63.