



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**  
Procuradoria-Geral de Justiça

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

A **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6.º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**COM PEDIDO DE LIMINAR**

contra o **artigo 1º, inciso V e parágrafo único, e o artigo 3º, ambos da Lei distrital 5.254**, de 20 de dezembro de 2013, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 23 de dezembro de 2013, em face dos artigos 17, § 1.º; 19, *caput*; 26 e 28, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em junho de 1993.



## I. Dos dispositivos impugnados

Eis a redação das normas impugnadas, destacadas em negrito (grifos acrescentados):

### **LEI Nº 5.254, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2013.**

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC na Administração Direta e Indireta do Distrito Federal.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º O Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, instituído pela Lei federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, é aplicável à Administração Direta e Indireta do Distrito Federal nas licitações e contratos necessários à realização:

I – dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica – APO;

II – da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo – Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 – CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

III – de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para o Aeroporto Internacional de Brasília Presidente Juscelino Kubitschek relacionados aos eventos desportivos referidos nos incisos I e II;

IV – de ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC executadas pelo Distrito Federal;

**V – de ações integrantes dos Projetos Estruturantes do Distrito Federal – PEDF;**

VI – de obras e serviços de engenharia relacionados com o Sistema Único de Saúde e com o sistema público de ensino.

**Parágrafo único. Para efeitos de aplicação desta Lei, entendem-se por Projetos Estruturantes do Distrito Federal – PEDF aqueles assim identificados em lei orçamentária anual.**

Art. 2º As hipóteses do art. 1º não excluem outras decorrentes da legislação federal.

**Art. 3º A aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas na realização de ações integrantes dos PEDF é exclusiva para as licitações e contratos que tenham por objeto elaboração de projetos, obras ou serviços de engenharia.**

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

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



A previsão distrital de aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas — RDC, instituído pela Lei federal 12.462, de 4 de agosto de 2011, **em hipótese não prevista na legislação federal (“V - ações integrantes dos Projetos Estruturantes do Distrito Federal – PEDF”)**, malfez não apenas as regras de repartição de competência normativa, mas também os postulados da legalidade, da impessoalidade, da razoabilidade e da moralidade, todos positivados na Lei Orgânica do Distrito Federal.

## II. Da inconstitucionalidade material

Como sabido, a licitação funciona como mecanismo garantidor da observância do princípio constitucional da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, cabendo **privativamente à União legislar sobre normas gerais** de licitação, aplicáveis às administrações públicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nessa toada, a Lei federal 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece normas gerais de licitação e contratos aplicáveis às administrações públicas nas três esferas de Poder dos entes políticos, em consonância com o disposto no artigo 22, especialmente o inciso XXVII, da Constituição da República.

Por normas gerais entendem-se as que traçam critérios de natureza essencial e uniformizadora à disciplina da matéria, a fim de assegurar a observância dos princípios informadores do instituto jurídico por ele regulado, como explica Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*Contratação Direta Sem Licitação*. Brasília: Brasília Jurídica, 1997, p. 31):

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



Essa visão, que acolhe como constitucional a regulamentação das normas gerais insculpidas na Lei nº 8.666/93, é a mais correta juridicamente e é também a mais adequada ao interesse público, escopo perpétuo da atividade administrativa.

Hely Lopes Meirelles (*Licitação e Contrato Administrativo*. 12. ed., São Paulo: Malheiros, p. 35) também se expressa nesse sentido. Veja-se:

Para fins de licitação, deve-se entender por normas gerais todas aquelas que estabelecem princípios e diretrizes aplicáveis indistintamente a todas as licitações e contratos administrativos, em todo o território nacional. A Lei 8.666, de 1993, estabeleceu as normas gerais que lhe competiam, deixando aos Estados a sua complementação com disposições adequadas às peculiaridades de seu território, e aos Municípios a regulamentação das licitações locais no que é específico de suas contratações, respeitando, cada qual, os preceitos superiores que disciplinam o procedimento licitatório. E é natural que as entidades menores disponham sobre minúcias de suas licitações e contratações, atendendo às peculiaridades locais e à especificidade de suas obras, serviços, compras e alienações. O essencial é que não quebrem os princípios regedores da licitação, nem retirem o seu caráter competitivo, nem discriminem os interessados, nem falseiem o seu julgamento, razão pela qual as exigências mínimas podem ser aumentadas no âmbito estadual e municipal, mas não podem ser relegadas, nem dispensada a licitação fora dos casos enumerados na lei federal.

A Lei 8.666, de 1993, manteve essa orientação, embora mais restritivamente. Não obstante, podem os Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, atendidas as normas gerais de cunho nacional, elaborar suas normas específicas, como já o fizeram anteriormente, respeitando sempre os prazos mínimos de convocação, de interposição e decisão de recursos, bem como os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias, e não ampliando os casos de dispensa, inexigibilidade e vedação de licitação (arts. 1º, parágrafo único, e 118).

Como já anotado, o constituinte originário remeteu ao legislador ordinário federal a tarefa de estabelecer normas gerais sobre licitação e contratos da administração pública (art. 22, XXVII). Logo, nos contratos administrativos ou em qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, independentemente da denominação utilizada (art. 2º, par. ún., da Lei federal 8.666), **a regra é a da obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório prévio.**



Nesse contexto, a própria constitucionalidade do chamado “Regime Diferenciado de Contratações Públicas — RDC, instituído pela Lei federal 12.462, de 4 de agosto de 2011, mostra-se questionável, por **colocar em risco a garantia de igualdade de condições entre os concorrentes**, a macular diversos princípios constitucionais que regem a administração pública.

Por tais motivos, a referida lei federal é alvo de ações diretas de inconstitucionalidade propostas perante do Supremo Tribunal Federal (**ADIs 4645 e 4655**), de autoria de partidos políticos e do Procurador-Geral da República, respectivamente (doc. 3).

No caso da legislação distrital, **impugna-se na presente ação, tão-somente, as disposições que foram além do que previsto na Lei federal 12.462/11, ou seja, que criaram nova hipótese, não prevista na legislação federal**, para a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas — RDC.

Um simples cotejo da legislação distrital com a referida lei federal deixa evidente tal assertiva. Veja-se (grifos acrescentados):

| <b>LEI FEDERAL 12.462/11</b>  | <b>LEI DISTRITAL 5.254/13</b>   |
|---|---|
| <p>Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:</p> <p>I - dos <b>Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016</b>, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO); e</p> <p>II - da <b>Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014</b>, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 - CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da</p> | <p>Art. 1º O Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, instituído pela Lei federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, é aplicável à Administração Direta e Indireta do Distrito Federal nas licitações e contratos necessários à realização:</p> <p>I – dos <b>Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016</b>, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica – APO;</p> <p>II – da <b>Copa do Mundo Fifa 2014</b>, definidos pelo Grupo Executivo – Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 – CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União,</p> |



|   |   |
|---|---|
| <p>matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;</p> <p>III - de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os <b>aeroportos</b> das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II.</p> <p>IV - das ações integrantes do <b>Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)</b> (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012)</p> <p>V - das obras e serviços de engenharia no âmbito do <b>Sistema Único de Saúde - SUS</b>. (Incluído pela Lei nº 12.745, de 2012)</p> <p>VI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo. (Incluído pela Medida Provisória nº 630, de 2013)</p> <p>(...)</p> <p>§ 2º A opção pelo RDC deverá constar de forma expressa do instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, exceto nos casos expressamente previstos nesta Lei.</p> <p>§ 3º Além das hipóteses previstas no <i>caput</i>, o RDC também é aplicável às licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos <b>sistemas públicos de ensino</b>. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)</p> | <p>Estados, Distrito Federal e Municípios;</p> <p>III – de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para o <b>Aeroporto</b> Internacional de Brasília Presidente Juscelino Kubitschek relacionados aos eventos desportivos referidos nos incisos I e II;</p> <p>IV – de ações integrantes do <b>Programa de Aceleração do Crescimento – PAC</b> executadas pelo Distrito Federal;</p> <p><b><u>V – de ações integrantes dos Projetos Estruturantes do Distrito Federal – PEDF;</u></b></p> <p>VI – de obras e serviços de engenharia relacionados com o <b>Sistema Único de Saúde</b> e com o <b>sistema público de ensino</b>.</p> |
|---|---|

Como se pode ver, ao preverem a aplicação do referido regime nas licitações e contratos necessários à realização de “ações integrantes dos Projetos Estruturantes do Distrito Federal – PEDF” (**art. 1º, V**), em especial “de projetos, obras ou serviços de engenharia” a eles relacionados (**art. 3º**), as normas distritais impugnadas verdadeiramente **criam hipótese não prevista na legislação federal**, o que contraria de uma só vez não apenas a Constituição da República, mas (no que aqui interessa amiúde) também a Lei Orgânica do Distrito Federal.

O art. 26 da LODF é claro sobre a necessária observância do modelo federal para o procedimento licitatório: “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**” (grifos nossos).

O art. 28 da LODF igualmente se coaduna com a necessidade de procedimento prévio, formalizado e justificado, como se observa da redação a seguir transcrita: “Art. 28. É vedada a contratação de obras e serviços públicos **sem prévia aprovação do respectivo projeto**, sob pena de nulidade do ato de contratação”.

Ainda, veja-se que o art. 19 da LODF (que reproduz em grande medida o *caput* do art. 37 da Constituição Federal) é firme em estabelecer os postulados da legalidade, da impessoalidade e da moralidade como impositivos à Administração Pública: “Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade**, publicidade, **razoabilidade**, motivação e interesse público [...]”.

É patente a contrariedade aos postulados da impessoalidade, da moralidade e da legalidade: a previsão que **afasta o procedimento licitatório** para todas as ações integrantes dos Projetos Estruturantes do Distrito Federal — PDDF, “assim identificados em lei orçamentária anual” (art. 1º, § único), contraria toda a sistemática prevista na Carta Política distrital sobre o tema.

A Lei federal 12.462/11 é clara ao estabelecer expressamente que “A opção pelo RDC deverá constar de forma expressa do instrumento convocatório e **resultará no afastamento das normas contidas na Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993**” (art. 1º, § 2º - grifos acrescentados).

Nesse contexto, cumpre ressaltar que a Constituição da República estabelece que “A competência da União para legislar sobre normas gerais não



exclui a competência suplementar dos Estados” (art. 24, § 2.º). Mas aqui merece destaque a previsão da LODF, que fixa o seguinte: “**O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União**” (art. 17, § 1.º – grifos acrescentados).

Conforme destacado pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal, em sua Representação (**doc. 2**), “a competência concorrente não se aplica ao tema ‘licitações e contratos administrativos’, uma vez que a competência suplementar não abrange normas gerais. Assim, como dispõe o art. 24, §§ 1º e 4º, da CF, a competência legislativa limitar-se-ia ao ajuste ou adaptação das normas federais no que tange às suas particularidades locais, o que não aconteceu”.

Enfim, as normas ora atacadas, como se observa, ampliam as hipóteses estabelecidas na legislação federal, de modo a malferir também a norma limitadora da competência normativa do Distrito Federal, tal como fixada na LODF.

Assim, é forçoso reconhecer que os dispositivos impugnados na presente ação contrariam os preceitos estabelecidos nos artigos 17, § 1.º; 19, *caput*; 26 e 28 da Lei Orgânica do Distrito Federal, razão pela qual se pede seja declarada a incompatibilidade vertical entre a norma distrital e a Constituição local.

### **III. Da necessidade de medida acauteladora**

O caso dos autos, por conta da iminente realização de diversas contratações irregulares pelo Poder Público, evidencia necessidade de medida acauteladora.



O risco de dilapidação do erário, por meio de contratações derivadas de procedimento ilegal que afasta a licitação pública, revela-se premente e em tudo recomenda seja adotado, na espécie, o rito diferenciado previsto no art. 111 do Regimento Interno desse Eg. TJDFT.<sup>1</sup>

Os requisitos necessários à concessão de medida acauteladora, quando se trata da fiscalização abstrata de constitucionalidade, não apenas se referem à relevância ou plausibilidade jurídica da tese veiculada pelo autor e ao risco que a demora do provimento jurisdicional pode implicar. Dado o papel exercido pela Corte de Justiça como “legislador negativo”, entende-se que a medida acauteladora tem lugar quando se evidencia a *conveniência política* na suspensão da eficácia da norma atacada na ação direta de inconstitucionalidade.

No caso presente, tudo recomenda a imediata suspensão dos dispositivos legais impugnados.

Além da plausibilidade jurídica da tese aqui invocada, tal como desenvolvida no tópico anterior da presente peça, mostra-se evidente a iminência da realização de contratações não antecedidas do procedimento licitatório.

Revela-se de todo conveniente, do ponto de vista político, seja imediatamente suspensa a eficácia das normas aqui atacadas. Concretamente, caso seja acolhido o pleito de medida acauteladora, o Poder Público prosseguirá observando o necessário procedimento licitatório, de modo a bem permitir o controle interno e externo da legalidade e economicidade na aplicação de recursos públicos.

---

1 Art. 111. Salvo no período de feriado forense, a liminar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Conselho Especial, observado o disposto no art. 123, após a manifestação, no prazo de cinco dias, dos órgãos ou das autoridades dos quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.  
§1º O relator, se considerar indispensável, ouvirá o Procurador-Geral do Distrito Federal e o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios no prazo de três dias.



#### IV. Do Pedido

Diante do exposto, requer a Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) seja esta petição inicial recebida pelo Exmo. Sr. Desembargador relator da presente ação, de modo a fazer incidir na espécie o rito diferenciado previsto no art. 111 do Regimento Interno do Eg. TJDFT;
- b) seja concedida medida **liminar** pelo Conselho Especial do Eg. TJDFT, para imediatamente suspender a eficácia do **artigo 1º, inciso V e parágrafo único, e do artigo 3º da Lei distrital 5.254**, de 20 de dezembro de 2013, com eficácia contra todos e efeitos *ex nunc*;
- c) seguidamente, seja determinada a notificação do Governador do Distrito Federal e do Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para prestarem informações acerca dos dispositivos impugnados, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei federal 9.868, de 1999;
- d) em seguida, seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador dos dispositivos legais impugnados, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999 e do artigo 103, § 3.º, da Constituição Federal;
- e) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar manifestação sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- f) a procedência do pedido, para – confirmando-se os termos da medida liminar – declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade do **artigo 1º**,



**inciso V e parágrafo único, e do artigo 3º da Lei distrital 5.254**, de 20 de dezembro de 2013, porque contrários aos artigos 17, § 1.º; 19, *caput*; 26 e 28, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília, 23 de janeiro de 2014.

*Antonio Henrique Graciano Suxberger*  
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

**ZENAIDE SOUTO MARTINS**  
Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios em exercício