

Poder Judiciário da União

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Órgão	Conselho Especial
Processo N.	DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0712138-49.2024.8.07.0000
AUTOR(S)	GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
REU(S)	C?MARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Relator	Desembargador ROBERTO FREITAS FILHO
Acórdão N°	1929900

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 7.429/2024. INSTALAÇÃO DE AR-CONDICIONADO NOS VEÍCULOS DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DO DISTRITO FEDERAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 71, INCISOS IV E V e 100, INC. VI, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ALTERAÇÃO UNILATERAL NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO. AFETAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. NORMA INCONSTITUCIONAL.

1. A Lei Distrital nº 7.429/2024, de iniciativa parlamentar, que estabelece a obrigatoriedade de instalação de ar-condicionado em todos os veículos do transporte público coletivo do Distrito

Federal padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, em virtude de violar competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre diretrizes orçamentárias, além de ofender os princípios da reserva da administração e separação dos poderes.

2. A inconstitucionalidade formal do ato normativo é verificada diante da inobservância das regras de competência exigidas pela Lei Orgânica do Distrito Federal (artigo 100, inciso VI c/c artigo 71, §1º, incisos IV e V).

3. Ação direta admitida e pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 7.429/2024.

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, ROBERTO FREITAS FILHO - Relator, ROBSON TEIXEIRA DE FREITAS - 1º Vogal, MARIA IVATÂNIA - 2º Vogal, GETÍLIO MORAES OLIVEIRA - 3º Vogal, JAIR SOARES - 4º Vogal, VERA ANDRIGHI - 5º Vogal, MARIO-ZAM BELMIRO - 6º Vogal, ANGELO PASSARELI - 7º Vogal, ROBERVAL CASEMIRO BELINATI - 8º Vogal, SILVANIO BARBOSA DOS SANTOS - 9º Vogal, SÉRGIO ROCHA - 10º Vogal, SANDOVAL OLIVEIRA - 11º Vogal, ESDRAS NEVES - 12º Vogal, GISLENE PINHEIRO - 13º Vogal, ANA CANTARINO - 14º Vogal, DIAULAS COSTA RIBEIRO - 15º Vogal, LEONARDO ROSCOE BESSA - 16º Vogal e WALDIR LEÔNICIO JÚNIOR - 17º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador WALDIR LEÔNICIO JÚNIOR, em proferir a seguinte decisão: Julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional a Lei Distrital nº 7.429/2024, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. Unânime, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 26 de Setembro de 2024

Desembargador ROBERTO FREITAS FILHO

Relator

RELATÓRIO

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL em face da **Lei Distrital n. 7.429/2024**, de iniciativa parlamentar, que **dispõe sobre a instalação de ar-condicionado nos veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal**.

O Autor aduz que o ato normativo impugnado padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, em virtude de dispor sobre a estrutura, funcionamento e atribuições no âmbito da administração pública, nos termos do art. 71, §1º, IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Sustenta, ainda, que a norma incorre em inconstitucionalidade material ao interferir no orçamento do Distrito Federal, iniciativa legislativa que somente poderia advir do Chefe do Poder Executivo, a quem compete a autoria de leis que alterem o orçamento e interfiram nas despesas públicas, nos termos do art. 71, § 1º, V da Lei Orgânica deste ente distrital.

Afirma que, ao instituir uma nova obrigação dirigida às concessionárias de transporte público coletivo, altera o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, exigindo, por conseguinte, o aporte de recursos públicos para a readequação da referida equação financeira contratual.

Acrescenta que a invalidade constitucional da lei impugnada advém também da violação ao princípio da separação de poderes, previsto no art. 53 da Lei Orgânica Local, e da perspectiva de desrespeito à reserva de administração, em violação ao art. 100, IV e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Requer a concessão de medida cautelar para a suspensão da lei impugnada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

Recebi a ação, submetendo-a ao rito previsto no art. 146 do Regimento Interno.

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal prestou informações, suscitando preliminar de rejeição da inicial. No mérito, sustentou a ausência de vício de iniciativa.

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal manifestou-se, no sentido de que a lei viola o princípio constitucional da separação dos poderes, na sua vertente da cláusula de reserva de administração.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios oficiou pelo conhecimento da ação direta e pela procedência do pedido.

É o relatório.

VOTOS

O Senhor Desembargador ROBERTO FREITAS FILHO - Relator

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Inicialmente, rejeito a preliminar suscitada pela Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal concernente à inépcia da petição inicial.

Ao contrário do sustentando, a petição inicial atende aos requisitos do art. 3º da Lei n. 9.868/1999, especialmente porque apresenta os fundamentos jurídicos que amparam o pedido declaratório, concernentes à suposta violação aos artigos 71, §1º, IV e V, 53 e 100, da Lei Orgânica do Distrito Federal

Rejeito, portanto, a preliminar.

No mérito, a controvérsia diz respeito à constitucionalidade da Lei Distrital n. 7.429/2024, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instalação de ar-condicionado nos veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal.

A lei apresenta a seguinte redação:

LEI Nº 7.429, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2024

Dispõe sobre a instalação de ar-condicionado nos veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF e dá outras providências.

O Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulga a seguinte Lei, oriunda de projeto vetado pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:

Art. 1º Todos os veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF devem ser equipados com aparelho de ar-condicionado com dispositivo regulador de temperatura.

Parágrafo único. As empresas concessionárias do STPC/DF devem afixar no interior dos veículos selos de revisão do aparelho de ar-condicionado, contendo informações sobre sua manutenção, incluindo sua periodicidade.

Art. 2º As concessionárias de transporte público coletivo de passageiros têm o prazo de até 3 anos, a contar da data de publicação desta Lei, para adequarem suas frotas às exigências contidas no art. 1º.

Art. 3º Os veículos adquiridos após a data de publicação desta Lei devem contar, obrigatoriamente, com sistema de ar-condicionado.

Art. 4º O descumprimento do disposto nesta Lei sujeita a empresa concessionária infratora às seguintes sanções:

I - recolhimento imediato do veículo, com proibição de circular até a resolução da exigência;

II - multa correspondente a 30 vezes o salário mínimo;

III - proibição de participar de licitação para prestação de serviço de transporte público coletivo no Distrito Federal.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

Sabe-se que os atos normativos são presumidamente constitucionais e legítimos. Uma vez promulgada e sancionada uma lei, passa ela a desfrutar de presunção relativa (ou *iuris tantum*) de constitucionalidade, em respeito ao princípio da separação dos poderes, de modo que a declaração de inconstitucionalidade de uma norma que, a princípio, observou o processo legislativo, só se justifica em caso de flagrante incompatibilidade com a Constituição.

A inconstitucionalidade formal de ato normativo é verificada diante da inobservância de regras de competência ou formalidade exigida pela Constituição Federal ou pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

Tem-se, ainda, que, a princípio, compete ao Poder Legislativo a propositura de projeto de lei. Contudo, em observância à separação de poderes, a Lei Orgânica do Distrito Federal reserva determinadas matérias à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

A lei distrital em exame estabelece a obrigação de que todos os veículos de transporte público coletivo do DF sejam equipados com aparelho de ar-condicionado com dispositivo regulador de temperatura.

Em que pese se possa observar um esforço de aprimoramento do conforto dos usuários do sistema de transporte público coletivo, a norma impugnada cria obrigação que altera o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão vigentes, impondo custo a ser suportado pelos cofres públicos.

Há vício de iniciativa porque a norma viola competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre o aumento de despesas e as diretrizes orçamentárias, conforme disposto no art. 71, §1º, inc. V da Lei Orgânica do Distrito Federal:

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

I – a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa;

II – ao Governador;

III – aos cidadãos;

IV – ao Tribunal de Contas, nas matérias do art. 84, IV, e do art. 86;

V – à Defensoria Pública, nas matérias do art. 114, § 4º.

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

I – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal;

IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública;

V – plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias;

VI – plano diretor de ordenamento territorial, lei de uso e ocupação do solo, plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e planos de desenvolvimento local;

VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal.

Além disso, a lei de iniciativa parlamentar, ao criar obrigação não prevista nos contratos de concessão vigentes, viola os princípios da reserva da administração e separação dos poderes, pois representa ingerência indevida nas atribuições da Administração Pública.

Ao tornar necessária a fiscalização do cumprimento das medidas que implementa, como a disponibilização de selos de revisão dos aparelhos de ar-condicionado ou observância de prazos, a norma acarreta interferência na estrutura administrativa do Executivo, por impor o exercício de atividades de fiscalização, o que implica em inobservância da regra de competência legislativa prevista no inc. IV do parágrafo 1º do art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Portanto, é forçoso concluir que a Lei Distrital n. 7.429/2024 apresenta invalidade jurídico-constitucional por violar regras de competência legislativa.

Nesse sentido é a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal:

*Agravo regimental em embargos de declaração em recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 7.841/19 do Município de Petrópolis/RJ. **Transporte coletivo urbano municipal. Inconstitucionalidade formal. Matéria sujeita à reserva de administração. Separação dos poderes. Desequilíbrio econômico-financeiro em contratos.** Agravo regimental ao qual se nega provimento. 1. Agravo interposto contra decisão mediante a qual provi o recurso extraordinário, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 7.841/19 do Município de Petrópolis/RJ, a qual veda a acumulação das funções de cobrador e de motorista no âmbito do transporte público municipal. 2. A norma questionada é formalmente inconstitucional, pois configura usurpação da competência do chefe do poder executivo para dispor sobre os contratos celebrados pela Administração Pública. O diploma impugnado também tem a aptidão de provocar o desequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos celebrados entre a Administração Pública e concessionárias de*

serviço de transporte público coletivo, violando a separação dos poderes. Precedentes: ARE nº 1.337.997/RJ-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 1º/12/21; ARE nº 1.349.609/PR-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 18/2/22; RE nº 1.252.153/RJ-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 21/6/21; RE nº 1.351.379-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, red. do ac. Min. André Mendonça, Segunda Turma, DJe de 5/8/22; ARE nº 1.343.233/SP-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 18/11/21; RE nº 1.254.518-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 30/4/20; e ARE nº 929.591/PR-AgR, Segunda Turma, de minha relatoria, DJe de 27/10/17. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (RE 1410140 ED-AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 29- 05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-07-2023 PUBLIC 04-07- 2023) grifou-se

Hipótese semelhante foi julgada por esse Conselho Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N.º 6.007/2017. INSTALAÇÃO DO BOTÃO DO PÂNICO NOS ÔNIBUS DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DO DISTRITO FEDERAL. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 71, INCISO II, E § 1º, INCISO IV, E 100, INCISOS VI E XXIII, AMBOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ALTERAÇÃO UNILATERAL NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO. POSSIBILIDADE DE AFETAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INTERFERÊNCIA INDEVIDA NAS ATRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, DECLARANDO-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA. 1. **A Lei Distrital n.º 6.007/2017, de autoria parlamentar, estabelece a obrigatoriedade de instalação de dispositivo eletrônico de segurança em todos os veículos coletivos que compõem a frota de transporte público do Distrito Federal, sob pena de aplicação de multa em caso de descumprimento, bem como fixa prazo para o Poder Público regulamentar a lei, notadamente no que se refere à forma de fiscalização e os procedimentos para aplicação das notificações e multa. 2. **Padece de inconstitucionalidade, por vício de****

iniciativa, a lei de autoria parlamentar que altera o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão de serviço público, por imiscuir-se indevidamente na gestão dos contratos, em afronta à separação dos poderes. 3. Procedência do pedido da ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital n.º 6.007/2017, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. (Acórdão 1266587, 00086261220188070000, Relator: ROBERVAL CASEMIRO BELINATI, Conselho Especial, data de julgamento: 28/7/2020, publicado no DJE: 4/8/2020) grifou-se

Pelo exposto, reconheço a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 7.429/2024, por violar o artigo 100, inciso VI c/c artigo 71, §1º, incisos IV e V, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Julgo procedente a ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional a Lei Distrital nº 7.429/2024, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

É como voto.

O Senhor Desembargador ROBSON TEIXEIRA DE FREITAS - 1º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora MARIA IVATÂNIA - 2º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador GETÍLIO MORAES OLIVEIRA - 3º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador JAIR SOARES - 4º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI - 5º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador MARIO-ZAM BELMIRO - 6º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI - 7º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ROBERVAL CASEMIRO BELINATI - 8º Vogal

Cuida-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido de concessão de medida cautelar, ajuizada pelo **Governador do Distrito Federal** em face da Lei Distrital n.º 7.429, de 28/02/2024, que dispõe sobre a instalação de ar-condicionado nos veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF (ID 57294669).

Alega o autor que a norma impugnada padece de inconstitucionalidade formal e material.

No tocante à primeira alegação, aduz que a matéria é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, com base no artigo 71, § 1º, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Ademais, alega que a norma legal altera as atribuições e o funcionamento da administração pública local, bem como modifica o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, pois exige “*o aporte de recursos públicos para a readequação da referida equação financeira contratual*”. Sustenta, ainda, a inconstitucionalidade formal, sob o argumento de que “*a iniciativa legislativa que origine a lei somente poderia advir do Chefe do Poder Executivo, a quem compete a autoria de leis que alterem o orçamento e interfiram nas despesas públicas, nos termos do art. 71, § 1º, V da Lei Orgânica deste ente distrital*”. Assim, registra que a iniciativa parlamentar deveria ser objeto de avaliação pelo Poder Executivo, nos termos do artigo 100, incisos IV e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Em relação à alegação de inconstitucionalidade material, aponta a “*violação ao postulado da separação de poderes na perspectiva de normas que interfiram nas atribuições e na gestão orçamentária de órgãos do Poder Executivo*”.

O Governador do Distrito Federal pede a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada. No mérito, pede a procedência da ação para que se reconheça a inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 7.429/2024.

O eminente Relator, Desembargador Roberto Freitas Filho, antes de analisar o pedido liminar, proferiu despacho (ID 57493361), solicitando informações ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e a manifestação da Procuradora-Geral do Distrito Federal e da Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal, bem como submetendo o processo ao rito previsto no artigo 12 da Lei n.º 9.868/1999.

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, representada por seu Presidente, apresentou informações (ID 58150194), manifestando-se, preliminarmente, pela rejeição da inicial, alegando que não está devidamente instruída. No mérito, sustenta pela improcedência de todos os pedidos da ação.

A Procuradora-Geral do Distrito Federal manifestou-se, na qualidade de curadora da norma, pela inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 7.429/2024 (ID 58671257).

Do mesmo modo, **a Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal**, na qualidade de *custos constitutionis*, manifestou-se pelo conhecimento da ação direta de constitucionalidade e pela sua procedência (ID 59943614).

É o relatório.

Inicialmente, rejeito a preliminar de rejeição da inicial suscitada pela Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, alegando que não está devidamente instruída.

De fato, diferentemente do alegado, a petição inicial cumpriu todos os requisitos previstos no artigo 3º, parágrafo único, da Lei n.º 9.868/1999, visto que está acompanhada dos documentos necessários para análise da impugnação, além de apresentar fundamentos jurídicos para embasar a argumentação da presente ação.

Desse modo, pelo exposto, presentes os pressupostos de admissibilidade, admito a ação direta de inconstitucionalidade.

No mérito, a norma ora impugnada é a Lei Distrital n.º 7.429, de 28/02/2024, que dispõe sobre a instalação de ar-condicionado nos veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, nos seguintes termos:

“LEI Nº 7.429, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2024

(Autoria: Deputado João Cardoso)

Dispõe sobre a instalação de ar-condicionado nos veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF e dá outras providências.

O Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulga a seguinte Lei, oriunda de projeto vetado pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:

Art. 1º Todos os veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF devem ser equipados com aparelho de ar-condicionado com dispositivo regulador de temperatura. Parágrafo único. As empresas concessionárias do STPC/DF devem afixar no interior dos veículos selos de revisão do aparelho de ar-condicionado, contendo informações sobre sua manutenção, incluindo sua periodicidade.

Art. 2º As concessionárias de transporte público coletivo de passageiros têm o prazo de até 3 anos, a contar da data de publicação desta Lei, para adequarem suas frotas às exigências contidas no art. 1º.

Art. 3º Os veículos adquiridos após a data de publicação desta Lei devem contar, obrigatoriamente, com sistema de ar-condicionado.

Art. 4º O descumprimento do disposto nesta Lei sujeita a empresa concessionária infratora às seguintes sanções:

I - recolhimento imediato do veículo, com proibição de circular até a resolução da exigência;

II - multa correspondente a 30 vezes o salário mínimo;

III - proibição de participar de licitação para prestação de serviço de transporte público coletivo no Distrito Federal.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 04 de março de 2024

135º da República e 64º de Brasília

DEPUTADO WELLINGTON LUIZ”

As normas da Lei Orgânica do Distrito Federal apontadas pelo autor como violadas são as seguintes:

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

[...]

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

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

IV - criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, Órgãos e entidades da administração pública;

V - plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias.

[...]

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;

X - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica;”

Observa-se, portanto, que a referida lei estabelece a obrigatoriedade de instalação de aparelhos de ar-condicionado nos ônibus que operam no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, exigindo que a empresas concessionárias de transporte realizem investimentos adicionais aos estabelecidos nas normas contratuais.

De fato, assiste razão ao autor quanto à alegada inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital n.º 7.429/2024.

A **inconstitucionalidade formal** de um ato normativo é verificada diante da inobservância de regras de competência prevista na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Sobre o tema, Gilmar Ferreira Mendes destaca que *“os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à lei.”* Acrescenta, em relação aos vícios formais, que estes *“traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.”* [1]

No presente caso, está caracterizada a violação ao princípio constitucional da separação de poderes, previsto no artigo 53, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal:

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

A Constituição Federal e, no âmbito local, a Lei Orgânica do Distrito Federal estabelecem, de acordo com a natureza da matéria, a competência para a instauração de projeto de lei. Assim, em princípio, compete ao Poder Legislativo a propositura de projeto de lei, mas a norma constitucional reserva determinadas matérias à iniciativa do Chefe do Executivo, em observância à separação dos poderes.

De fato, a iniciativa reservada imprime ao seu titular a conveniência de decidir a respeito do momento oportuno para legislar sobre determinada matéria, consoante abalizada doutrina, *verbis*:

“Pela Constituição, existem diversos casos de iniciativa privativa de alguns órgãos ou agentes públicos, como o Presidente da República (art. 61, § 1º), o Supremo Tribunal Federal (art. 93) ou o Chefe do Ministério Público (art. 128, § 5º). Isso significa que somente o titular da competência reservada poderá deflagrar o processo legislativo naquela matéria. Assim, se um parlamentar apresentar projeto de lei criando cargo público, modificando o estatuto da magistratura ou criando atribuições para o Ministério Público, ocorrerá inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa”[2].

A respeito do princípio da reserva de Administração, o eminente Ministro Celso de Mello ressalta, amparando-se *“na lição de J. J. GOMES CANOTILHO (“Direito Constitucional”, p. 810/811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra), que a reserva de administração constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um ‘núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento’, por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo”*.

E conclui que, *“como se sabe, e tal como adverte a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ‘a usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte”* (voto vogal proferido na ADI 3169, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 18-02-2015 PUBLIC 19-02-2015).

Como salientado, a Lei Orgânica do Distrito Federal reservou determinadas matérias para serem tratadas por leis de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local, por cuidarem de temas sensíveis a atuação da Administração Pública.

Assim, a respeito do tema tratado pela lei distrital em apreço, como bem destacado pela Procuradora-Geral do Distrito Federal, a instituição de nova obrigação às concessionárias públicas de transporte coletivo alterou as atribuições e o funcionamento da Administração Pública do Distrito Federal.

Portanto, a lei distrital impugnada padece de inconstitucionalidade formal, por violação aos artigos 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos IV e X, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal, em razão de criar atribuições para a Administração Pública, cuja iniciativa compete ao Chefe do Poder Executivo.

Ademais, a Lei Distrital nº 7.429/2024 também viola o artigo 71, § 1º, inciso V, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que dispõe sobre a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre matéria orçamentária, visto que a obrigatoriedade de instalação de ar-condicionado nos veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF modifica o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados entre as concessionárias e Poder Público local.

Com efeito, o Poder Executivo Distrital teria que realizar aporte de recursos públicos para readequar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de transporte coletivo público.

Pelo exposto, deve ser declarada a inconstitucionalidade formal da lei distrital impugnada, diante da usurpação de competência legislativa federal e por vício de iniciativa, em afronta direta aos artigos 71, § 1º, incisos IV e V, 53, e 100, incisos IV e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

De outro lado, a Lei Distrital n.º 7.429/2024 também padece de **inconstitucionalidade material**, diante da violação dos princípios da isonomia e do interesse público que devem nortear a Administração Pública Indireta.

No caso dos autos, a lei impugnada, embora com o nobre objetivo de proporcionar mais conforto aos usuários do transporte público coletivo, culminou por efetuar modificações unilaterais na prestação do serviço público, o que pode, em tese, desequilibrar os contratos de concessão vigentes e potencialmente gerar despesas ao Distrito Federal.

Com efeito, o estabelecimento de medidas que impliquem em aumento de custo para o concessionário, como a determinação contida na lei impugnada, pode acarretar eventual desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes, o que viola, num primeiro momento, as próprias condições constantes dos referidos contratos e, numa outra perspectiva, pode, em tese, gerar custo a ser suportado pelos cofres públicos distritais, em caso de necessidade de readequação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, nos termos do artigo 9º, § 4º, da Lei Federal n.º 8.987/1995 (a qual dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal).

Nesse sentido é a jurisprudência das Cortes Superiores:

“RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. RESPONSABILIDADE DA UNIÃO POR DANOS CAUSADOS À CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO (VARIG S/A). RUPTURA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DECORRENTE DOS EFEITOS DOS PLANOS “FUNARO” E “CRUZADO”. DEVER DE INDENIZAR. RESPONSABILIDADE POR ATOS LÍCITOS QUANDO DELES DECORREREM PREJUÍZOS PARA OS PARTICULARES EM CONDIÇÕES DE DESIGUALDADE COM OS DEMAIS. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, DO DIREITO ADQUIRIDO E DO ATO JURÍDICO PERFEITO.

[...] 4. Responsabilidade da União em indenizar prejuízos sofridos pela concessionária de serviço público, decorrentes de política econômica implementada pelo Governo, comprovados nos termos do acórdão recorrido. Precedentes: RE 183.180, Relator o Ministro Octavio Gallotti, Primeira Turma, DJ 1.8.1997.

5. A estabilidade econômico-financeira do contrato administrativo é expressão jurídica do princípio da segurança jurídica, pelo qual se busca conferir estabilidade àquele ajuste, inerente ao contrato de concessão, no qual se garante à concessionária viabilidade para a execução dos serviços, nos moldes licitados.

6. A manutenção da qualidade na prestação dos serviços concedidos (exploração de transporte aéreo) impõe a adoção de medidas garantidoras do reequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato administrativo, seja pela repactuação, reajuste, revisão ou indenização dos prejuízos.

7. Instituição de nova moeda (Cruzado) e implementação, pelo Poder Público, dos planos de combate à inflação denominados ‘Plano Funaro’ ou ‘Plano Cruzado’, que congelaram os preços e as tarifas aéreas nos valores prevalecentes em 27.2.1986 (art. 5º do Decreto n. 91.149, de 15.3.1985).

8. Comprovação nos autos de que os reajustes efetivados, no período do controle de preços, foram insuficientes para cobrir a variação dos custos suportados pela concessionária.

9. Indenização que se impõe: teoria da responsabilidade objetiva do Estado com base no risco administrativo. Dano e nexos de causalidade comprovados, nos termos do acórdão recorrido.

10. O Estado responde juridicamente também pela prática de atos lícitos, quando deles decorrerem prejuízos para os particulares em condições de desigualdade com os demais. Impossibilidade de a concessionária cumprir as exigências contratuais com o público, sem prejuízos extensivos aos seus funcionários, aposentados e pensionistas, cujos direitos não puderam ser honrados.

11. Apesar de toda a sociedade ter sido submetida aos planos econômicos, impuseram-se à concessionária prejuízos especiais, pela sua condição de concessionária de serviço, vinculada às inovações contratuais ditadas pelo poder concedente, sem poder atuar para evitar o colapso econômico-financeiro. Não é juridicamente aceitável sujeitar-se determinado grupo de pessoas – funcionários, aposentados, pensionistas e a própria concessionária – às específicas condições com ônus insuportáveis e desiguais dos demais, decorrentes das políticas adotadas, sem contrapartida indenizatória objetiva, para minimizar os prejuízos sofridos, segundo determina a Constituição. Precedente: RE 422.941, Relator o Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 24.3.2006.

[...] 13. Conhecimento parcial do recurso extraordinário da União, e na parte conhecida, provimento negado.

14. Conhecimento parcial do recurso extraordinário do Ministério Público Federal e, na parte conhecida, desprovido, mantendo-se a decisão do Superior Tribunal de Justiça, conclusivo quanto à responsabilidade da União pelos prejuízos suportados pela Recorrida, decorrentes dos planos econômicos.” (RE 571969, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/03/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-181 DIVULG 17-09-2014 PUBLIC 18-09-2014)

O Conselho Especial deste Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios também já decidiu em caso semelhante:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS 5.738/2016, 5.752/2016, 5.754/2016, 5.770/2016 - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE COLETIVO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA

1. A inovação na prestação do serviço público de transporte de passageiros, por meio da instituição de transporte comunitário, inclusão de transporte por micro-ônibus, além de ampliar, significativamente, o benefício do passe estudantil, afeta diretamente o equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão de serviços, acarretando aporte de recursos públicos para subsidiar a ampliação do benefício, medidas legislativas que somente poderão ser tomadas mediante iniciativa do Poder Executivo.

2. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da Reserva da Administração.” (Acórdão 1075516, 20170020126372ADI, Relator: ANA MARIA AMARANTE, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 6/2/2018, publicado no DJE: 22/2/2018. Pág.: 44/45)

Assim, a normal legal combatida culminou por efetuar modificações unilaterais na prestação do serviço público, o que pode, em tese, desequilibrar os contratos de concessão vigentes e potencialmente gerar despesas ao Distrito Federal.

Registra-se, como bem destacou a ilustre Procuradoria-Geral de Justiça em seu parecer (ID 60663135 - Pág. 7), que a Lei Distrital n.º 7.429/2024 *“determina ingerência indevida em assunto da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, interferindo na organização e no funcionamento do referido serviço público, com a consequente criação de despesas não previstas e a quebra do necessário equilíbrio econômico-financeiro que deve reger os contratos administrativo”* (ID 59943614 - Pág. 3).

Dessa forma, resta comprovada a inconstitucionalidade material por ofensa ao artigo 53, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal, por violação ao princípio da separação dos poderes, haja vista que o Governador é quem possui legitimação para celebrar os contratos administrativos em apreço, e somente a ele se atribui a competência para inaugurar processo legislativo que interfira no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de serviço público já firmados pelo Executivo local.

Assim, diante da inconstitucionalidade formal, em razão da afronta direta aos artigos 71, § 1º, incisos IV e V, e 100, incisos IV e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como diante da inconstitucionalidade material, por ofensa ao artigo 53, caput, da Lei Orgânica, a lei impugnada deve ser declarada inconstitucional, julgando-se procedente a presente ação direta[3].

Diante do exposto, admito a ação direta e julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital n.º 7.429, de 28/02/2024, por ofensa aos artigos 71, § 1º, incisos IV e V, 53, 100, incisos IV e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

É como voto.

[1] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 1254.

[2] BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 49

[3] Lei n.º 9.868/1999: “Art. 24. *Proclamada a constitucionalidade, julgar-se-á improcedente a ação direta ou procedente eventual ação declaratória; e, proclamada a inconstitucionalidade, julgar-se-á procedente a ação direta ou improcedente eventual ação declaratória*”.

O Senhor Desembargador SILVANO BARBOSA DOS SANTOS - 9º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador S?RGIO ROCHA - 10º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador SANDOVAL OLIVEIRA - 11º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ESDRAS NEVES - 12º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora GISLENE PINHEIRO - 13º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora ANA CANTARINO - 14º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador DIAULAS COSTA RIBEIRO - 15º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador LEONARDO ROSCOE BESSA - 16º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador WALDIR LE?NCIO J?NIOR - 17º Vogal

Com o relator

DECISÃO

Julgar procedente a a??o direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional a Lei Distrital n? 7.429/2024, com efeitos ex tunc e efic?cia erga omnes. Un?nime

Assinado eletronicamente por: ROBERTO FREITAS FILHO

10/10/2024 16:03:54

<https://pje2i.tjdft.jus.br/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 65014110



24101016035449800000062

IMPRIMIR

GERAR PDF