

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

Órgão	Conselho Especial
Processo N.	DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0715572-85.2020.8.07.0000
AUTOR(S)	GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
RÉU(S)	CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Relatora	Desembargadora LEILA ARLANCH
Acórdão N°	1284363

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA CAUTELAR – LEI 6.592/20 - TRANSPORTE PÚBLICO – PANDEMIA DE COVID-19 – ORIGEM PARLAMENTAR - VÍCIO DE INICIATIVA – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – INGERÊNCIA INDEVIDA NA ADMINISTRAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL SUBJETIVA E MATERIAL – CONCESSÃO DE BENEFÍCIO SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO –PROBABILIDADE DO DIREITO – PERIGO DA DEMORA – MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA.

1. Em face da incidência do princípio da simetria, a competência para deflagrar o processo legislativo acerca das atribuições, organização e funcionamento da Administração Pública do Distrito Federal é privativa do Chefe do Poder Executivo, havendo, portanto, um limite material da atuação normativa do Poder Legislativo, inclusive no tocante à adoção de medidas relativas ao sistema de transporte público coletivo, serviço público de caráter essencial a

ser prestado pelo Poder Público, seja diretamente, seja por intermédio de concessões ou permissões públicas, consoante preceito inscrito no artigo 336 da LODF.

2. A Lei 6.592/20, de origem parlamentar, ao conceder, enquanto perdurarem os efeitos da pandemia por Covid-19, aos profissionais da área da saúde, gratuidade no uso do transporte público coletivo local, invadiu a esfera de competência reservada ao Executivo, ingerindo indevidamente na Administração Pública, hipótese que resulta na inconstitucionalidade formal da lei, por vício de iniciativa.

3. O equilíbrio econômico financeiro constitui um dos princípios sobre os quais a Administração Pública é alicerçada, sendo certo que a concessão unilateral de gratuidade majora o custo da concessão do serviço público, acarretando desordens no contrato firmado com a Administração e, por vias transversas, custos ao Erário destituídos da anterior previsão orçamentária e sem indicação da fonte de custeio, hipótese que afronta materialmente o disposto no artigo 71, § 2º, da LODF.

4. Presentes a probabilidade do direito e o perigo da demora, concede-se a medida cautelar para suspender, com eficácia *erga omnes* e *efeitos ex nunc*, a vigência da Lei 6.592/20 até o julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade.

5. Medida cautelar concedida.

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, LEILA ARLANCH - Relatora, FÁTIMA RAFAEL - 1º Vogal, MARIA DE LOURDES ABREU - 2º Vogal, GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 3º Vogal, JAIR SOARES - 4º Vogal, MARIO MACHADO - 5º Vogal, CARMELITA BRASIL - 6º Vogal, CRUZ MACEDO - 7º Vogal, WALDIR LEÔNICIO LOPES JÚNIOR - 8º Vogal, VERA ANDRIGHI - 9º Vogal, SANDRA DE SANTIS - 10º Vogal, TEÓFILO CAETANO - 11º Vogal, NILSONI DE FREITAS CUSTODIO - 12º Vogal, JESUINO RISSATO - 13º Vogal, JOSAPHÁ FRANCISCO DOS SANTOS - 14º Vogal, ALFEU MACHADO - 15º Vogal, SEBASTIÃO COELHO - 16º Vogal e ANA MARIA AMARANTE - 17º Vogal, sob a Presidência da Senhora Desembargadora ANA MARIA AMARANTE, em proferir a seguinte decisão: Concedida medida cautelar para

suspender a norma impugnada até o julgamento definitivo nos termos do voto da eminente Relatora, à unanimidade., de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 22 de Setembro de 2020

Desembargadora LEILA ARLANCH

Relatora

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pelo Governador do Distrito Federal requerendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 6.592/2020, que apresenta o seguinte teor:

LEI Nº 6.592, DE 25 DE MAIO DE 2020

(Autoria do Projeto: Deputado Prof. Reginaldo Veras)

Assegura gratuidade no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal aos profissionais da área de saúde do Distrito Federal, na vigência de estado de calamidade pública.

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

Art. 1º Fica assegurada a gratuidade no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal aos profissionais da área de saúde do Distrito Federal, na vigência de estado de calamidade pública decretado em função da pandemia da Covid-19.

Art. 2º Os profissionais da saúde devem apresentar o crachá de trabalho para identificação e acesso ao transporte público.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 27 de maio de 2020

DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE

Presidente

O Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal alega que: 1) ao tratar especificamente da questão do transporte público em nível local, modificando, em alguma medida, os regramentos atualmente existentes e inovando na sistemática de prestação de tal serviço, o Poder Legislativo Distrital interfere na condução da administração distrital; 2) de acordo com o art. 100, incisos IV e X da Lei Orgânica do Distrito Federal[1] (file:///C:/Users/Cheila/Downloads/0715572-85%20ADIN%20relat%C3%B3rio%20-%20Vanessa%2011.doc#_ftn1), compete ao Governador a atribuição de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública local; 3) a norma traz significativas alterações na prestação de serviço público e consequentes modificações em relações contratuais firmadas pelo Distrito Federal com as atuais concessionárias; 4) as novas obrigações criadas às empresas prestadoras dos serviços de transporte vão demandar novas tarefas de fiscalização pelos órgãos públicos competentes; 5) por se tratar de projeto de lei de iniciativa parlamentar, há evidente vício de iniciativa, pois a competência para iniciar o processo legislativo de leis sobre a estrutura, funcionamento e atribuições no âmbito da administração é do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 71, § 1º, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal[2] (file:///C:/Users/Cheila/Downloads/0715572-85%20ADIN%20relat%C3%B3rio%20-%20Vanessa%2011.doc#_ftn2); 6) a gratuidade instituída pela lei ora impugnada poderá resultar no desequilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão atualmente existentes, obrigando o poder público a readequar as mencionadas relações contratuais, seja pelo aporte de recursos, seja pela autorização de aumento da tarifa do transporte; 7) a lei distrital sequer deveria ter sido objeto de deliberação parlamentar, pois instituiu gratuidade no âmbito de serviço público prestado de

forma indireta (transporte) sem indicar a correspondente fonte de custeio, em ofensa ao §2º do artigo 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal[3] (file:///C:/Users/Cheila/Downloads/0715572-85%20ADIN%20relat%C3%B3rio%20-%20Vanessa%2011.doc#_ftn3); 8) a plausibilidade da pretensão e o perigo na demora autorizam a tutela cautelar para suspender a eficácia da norma; 9) no mérito, deve ser declarada a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 6.592/2020, com eficácia retroativa.

Despacho determinando a oitiva da Câmara Legislativa do Distrito Federal, do Procurador Geral do Distrito Federal e da Procuradoria Geral de Justiça do Distrito Federal (ID. 16756802).

A Câmara Legislativa do Distrito Federal prestou as seguintes informações (ID. 17163357): 1) o estabelecimento da gratuidade da norma não altera o plexo de atribuições dos órgãos envolvidos na fiscalização do transporte público do Distrito Federal; 2) a gratuidade concedida pela norma possui escopo bastante restrito, seja em relação aos destinatários, seja em relação ao tempo; 3) a excepcionalidade do período e os valores fundamentais da dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho autorizam a ponderação das normas em debate, visto que o trabalho dos profissionais de saúde é fundamental para o enfrentamento da crise sanitária e com o menor custo social possível.

A procuradoria-Geral do Distrito Federal manifestou-se pela inconstitucionalidade material e formal da norma e requereu a concessão da medida cautelar (ID. 17206265).

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios pela procedência do pedido liminar (ID. 18157911).

É o relatório.

Inclua-se em pauta.

Brasília, de julho de 2020.

Desembargadora **LEILA ARLANCH**

Relatora

[1] (file:///C:/Users/Cheila/Downloads/0715572-85%20ADIN%20relat%C3%B3rio%20-%20Vanessa%2011.doc#_ftnref1) Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

[...]

IX - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

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

[2] (file:///C:/Users/Cheila/Downloads/0715572-85%20ADIN%20relat%C3%B3rio%20-%20Vanessa%2011.doc#_ftnref2) 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 Governo, Órgãos e entidades da administração pública;

[3] (file:///C:/Users/Cheila/Downloads/0715572-85%20ADIN%20relat%C3%B3rio%20-%20Vanessa%2011.doc#_ftnref3) Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:

[...]

§ 2º Não será objeto de deliberação proposta que vise a conceder gratuidade ou subsídio em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio.

VOTOS

A Senhora Desembargadora LEILA ARLANCH - Relatora

Presentes os pressupostos de admissibilidade, admito a ação direta de inconstitucionalidade e passo à análise do pedido de concessão de medida cautelar.

Da plausibilidade do direito

Conforme relatado, a Lei 6.592/2020, de origem parlamentar, “assegura gratuidade no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal aos profissionais da área de saúde do Distrito Federal, na vigência de estado de calamidade pública”, *in verbis*:

LEI Nº 6.592, DE 25 DE MAIO DE 2020

(Autoria do Projeto: Deputado Prof. Reginaldo Veras)

Assegura gratuidade no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal aos profissionais da área de saúde do Distrito Federal, na vigência de estado de calamidade pública.

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

Art. 1º Fica assegurada a gratuidade no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal aos profissionais da área de saúde do Distrito Federal, na vigência de estado de calamidade pública decretado em função da pandemia da Covid-19.

Art. 2º Os profissionais da saúde devem apresentar o crachá de trabalho para identificação e acesso ao transporte público.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 27 de maio de 2020

DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE

Presidente

Em que pese a nobilíssima intenção da Câmara Legislativa do Distrito Federal, ao conceder gratuidade aos profissionais de saúde enquanto perdurarem os efeitos da pandemia de Covid-19, o fato é que a Lei 6.592/20, em sede de cognição sumária, padece de vícios de inconstitucionalidades formal e material, em tese.

A primeira é caracterizada na medida em que as regras de competência para iniciar o processo legislativo ou as formalidades do procedimento não são observadas, o que resulta, respectivamente, em inconstitucionalidade formal subjetiva, por vício de iniciativa, ou objetiva. A inconstitucionalidade material, por sua vez, caracteriza-se quando a norma possui um vício de conteúdo, que afronta a própria substância das normas constitucionais.

Nesse contexto, vejam-se as previsões contidas nos artigos 71, § 1º, IV, e 100, VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal:

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 Governo, Órgãos e entidades da administração pública;

...

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

...

VI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

...

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

Como se vê, tal qual ocorre no âmbito federal, em face da incidência do princípio da simetria, a competência para deflagrar o processo legislativo acerca das atribuições, organização e funcionamento da Administração Pública do Distrito Federal é privativa do Chefe do Poder Executivo, havendo, portanto, um limite material da atuação normativa do Poder Legislativo.

Dentre aquelas atribuições, inclui-se a adoção de medidas relativas ao sistema de transporte público coletivo, serviço público de caráter essencial a ser prestado pelo Poder Público, seja diretamente, seja por intermédio de concessões ou permissões públicas, consoante preceito inscrito no artigo 336 da LODF, *verbis*:

Art. 336. Compete ao Distrito Federal planejar, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante licitação, os serviços de transporte coletivo, observada a legislação federal, cabendo à lei dispor sobre:

I - o regime das empresas e prestadores autônomos concessionários e permissionários de serviços de transporte coletivo, observada a legislação federal;

II - os direitos dos usuários;

...

III - a política tarifária, com a garantia de que o custo do serviço de transportes públicos coletivos deverá ser assumido por todos que usufruem do benefício, mesmo que de forma indireta, como o comércio, a indústria e o Poder Público;
IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Verifica-se, portanto, que o Poder Legislativo do Distrito Federal, ao iniciar processo legislativo acerca do sistema de transporte público coletivo local, invadiu a esfera de competência reservada ao Executivo, ingerindo indevidamente na Administração Pública, hipótese que resulta na inconstitucionalidade formal subjetiva da Lei 6.592/20, por vício de iniciativa.

Da mesma forma, já caracterizada a invasão da competência privativa do Governador do Distrito Federal, a lei impugnada também padece do vício de inconstitucionalidade material, uma vez que concedeu gratuidade em serviço público prestado indiretamente sem indicar a correspondente fonte de custeio, hipótese vedada pela norma contida no artigo 71, § 2º, da LODF, abaixo transcrita:

Art. 71.

...

§ 2º Não será objeto de deliberação proposta que vise a conceder gratuidade ou subsídio em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio.

A mácula ocorre porque o equilíbrio econômico financeiro constitui um dos princípios sobre os quais a Administração Pública é alicerçada, sendo certo que a concessão unilateral de gratuidade majora o custo da concessão do serviço público, acarretando desordens no contrato firmado com a Administração e, por vias transversas, custos ao Erário destituídos da anterior previsão orçamentária, o que, além de afrontar materialmente a LODF, também justifica o reconhecimento do perigo da demora, enquanto elemento inerente à concessão da medida cautelar.

Ao apreciar demandas nas quais se discutia a divisão de competências dos entes federados em hipóteses análogas a dos autos, o Supremo Tribunal Federal assim se pronunciou:

Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 20.805/2013 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LIMITAÇÃO DO CREDENCIAMENTO DE CLÍNICAS PARA REALIZAÇÃO DE EXAMES DE APTIDÃO FÍSICA, MENTAL E DE AVALIAÇÃO

PSICOLOGICA. LIMITAÇÃO DO CREDENCIAMENTO DE FABRICANTES DE PLACAS E TARJETAS PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES. CRITÉRIO DEMOGRÁFICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE (ART. 22, XI, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA. REQUERIMENTO DE MODULAÇÃO DE EFEITOS REJEITADO.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I). 3. A norma impugnada, ao limitar o credenciamento de clínicas médicas e psicológicas, bem como de fabricantes de placas e tarjetas, a um critério demográfico (proporção de um estabelecimento para cada quarenta mil eleitores), invadiu a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF).

4. Ação Direta julgada procedente. Inexistência dos requisitos necessários à modulação de efeitos.

(ADI 5774, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 02-10-2019 PUBLIC 03-10-2019).

PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. Ao Chefe do Executivo estadual compete a iniciativa de projetos de lei concernentes à respectiva estrutura administrativa, a teor do disposto nos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, e 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, aplicáveis aos Estados por força da simetria.

(ADI 4945, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 20-09-2019 PUBLIC 23-09-2019).

PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. Ao Chefe do Executivo estadual compete a iniciativa de projetos de lei concernentes à respectiva estrutura administrativa, a teor do disposto nos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, e 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, aplicáveis aos Estados por força da simetria. COMPETÊNCIA NORMATIVA – TRÂNSITO – ATO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE. Na forma da jurisprudência do Supremo, compete à União legislar sobre “trânsito e transporte” – artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal –, incluída matéria relativa à disciplina e emissão de Certificado de Registro Veicular – CRV.

(ADI 5916, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-121 DIVULG 05-06-2019 PUBLIC

06-06-2019).

Outro, aliás, não é o entendimento desta Corte de Justiça, conforme se verifica dos seguintes julgados do Conselho Especial, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.115/2017 - DECRETO Nº 37.940/2016 - ATO NORMATIVO DO PODER EXECUTIVO - TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO - REAJUSTE DAS TARIFAS - SUSTAÇÃO EFEITOS - PRELIMINAR DE NÃO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - SUPERADA - INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - PODER REGULAMENTAR - EXORBITÂNCIA - INEXISTÊNCIA - IRREGULARIDADES - QUESTÃO DE LEGALIDADE - DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

1. *Restou superada a preliminar de não cabimento da Ação Direta de Constitucionalidade por ocasião do julgamento da medida cautelar: "A função normativa do Decreto legislativo que susta os efeitos de decreto governamental que reajusta tarifas de transporte público coletivo autoriza a via do controle abstrato de constitucionalidade. "A eficácia derogatória ou inibitória das conseqüências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo". Precedente do E. STF - ADI 748 MC".*

2. *A faculdade constitucional conferida ao Parlamento de edição de decreto legislativo para sustar os efeitos de decreto executivo subordina-se à manifesta exorbitância do poder regulamentar. No escólio de José Cretella Júnior: "o abuso do poder regulamentar é a invasão da competência do Poder Legislativo por parte da autoridade administrativa que, exorbitando de uma faculdade limitada que lhe foi conferida, procura criar, modificar ou procurar exceções à proibição, ordenar o que a lei não ordena" (in: Manual de Direito Administrativo, 4ª edição, Ed. Forense, págs. 158/159).*

3. *O disposto no Art. 49, inciso V, da CF, e reproduzido no Art. 60, inciso VI, da LODF, demanda interpretação levando em consideração que o sistema de governo adotado na Carta Política é o Presidencialista, no qual os Poderes Executivo e Legislativo são exercidos de forma independente entre si (Art. 2º da CF). Precedente jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.*

4. *Constitui prerrogativa constitucional e legal do Chefe do Executivo local a fixação de tarifas referentes ao sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal. Inexistência de exorbitância do poder regulamentar.*

5. *O descumprimento de eventuais requisitos estabelecidos pela lei regulamentada sujeita o ato regulamentador ao controle de legalidade pelas vias adequadas - judicial ou administrativa - não configurando situação de exorbitância do poder regulamentar.*

6. *Procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n. 2.115/2017, com efeitos ex tunc e erga omnes.*

(Acórdão 1086043, 20170020002006ADI, Relator: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 6/3/2018, publicado no DJE: 5/4/2018. Pág.: 174/176).

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).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DISTRITAIS 5.641/2016 e 5.645/2016. SERVIÇO PÚBLICO. TRANSPORTE COLETIVO. ALTERAÇÕES SISTEMÁTICAS. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Projetos de lei de iniciativa parlamentar que versam sobre criação de normas a respeito da organização e funcionamento da Administração, nos termos dos arts. 71, § 1º, inc. IV, e 100, inc. X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, estão maculadas por vício formal, eis que a competência é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, por força da "reserva de administração".

2. Conquanto as leis impugnadas tenham sido editadas com o salutar objetivo de incrementar o transporte público coletivo, acabou por promover ingerência indevida no funcionamento da Administração, com o inequívoco aumento de despesas.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(Acórdão 1049279, 20160020153586ADI, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 19/9/2017, publicado no DJE: 28/9/2017. Pág.: 27-29).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DISTRITAIS NºS 5.641/2016 e 5.645/2016. SERVIÇO PÚBLICO. TRANSPORTE COLETIVO. ALTERAÇÕES SISTEMÁTICAS. INÉPCIA DA INICIAL. PRELIMINAR REJEITADA. CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR. REQUISITOS PRESENTES.

1. Não é inepta a petição inicial que delimita os parâmetros de constitucionalidade, indica como as leis distritais transcritas na íntegra violam dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal e fundamenta as razões da pretensão de inconstitucionalidade.

2. De uma análise prefacial, as normas impugnadas deixaram de observar os princípios administrativos disciplinados nos artigos 71 e 100 da LODF, na medida em que, conquanto tenham sido editadas com o salutar objetivo de incrementar o transporte público coletivo tão combatido em nossas cidades, acabou por promover ingerência indevida no funcionamento da Administração, com o inequívoco aumento de despesas.

3. Presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, aliados à conveniência política, deve ser deferida medida cautelar para suspensão da eficácia das Leis nºs 5.641/2016 e 5.645/2016, com efeitos *ex nunc* e eficácia *erga omnes*, até o julgamento definitivo.

4. Preliminar de inépcia rejeitada. Ação direta de inconstitucionalidade admitida e deferida a cautelar com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*.

(Acórdão 977779, 20160020153586ADI, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 11/10/2016, publicado no DJE: 4/11/2016. Pág.: 31/33).

Verifica-se, assim, que a Lei Distrital 6.592/20, de origem parlamentar, padece dos vícios de inconstitucionalidades formal subjetiva, em face da indevida ingerência no âmbito de atuação legislativa reservada ao Governador do Distrito Federal, e material, por afetar, ao conceder gratuidade sem apontar a respectiva fonte de custeio, o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão de prestação de serviço público de transporte coletivo.

Portanto, presentes a probabilidade do direito e o perigo da demora, consoante fundamentação acima adotada, a concessão da cautelar requerida é medida que se impõe.

Ante o exposto, concedo a medida cautelar para **suspender**, nos termos da norma inscrita no artigo 11, § 1º, da Lei 9.868/99, com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex nunc*, a vigência da Lei 6.592/20 até o julgamento definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade.

Comunique-se ao Governador do Distrito Federal e ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, na forma prevista nos artigos 25 da Lei 9.868/99 e 158 do Regimento Interno da Corte, dando-lhes ciência do inteiro teor do acórdão.

Ouça-se a Câmara Legislativa do Distrito Federal. Após, ao Procurador Geral do Distrito Federal e, na sequência, ao Procurador Geral de Justiça do Distrito Federal, todos para manifestarem-se, no prazo de quinze dias, consoante previsto no artigo 8º da Lei 9.868/99, acerca do mérito da ação.

É o voto.

A Senhora Desembargadora FÁTIMA RAFAEL - 1º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora MARIA DE LOURDES ABREU - 2º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 3º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador JAIR SOARES - 4º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador MARIO MACHADO - 5º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL - 6º Vogal

Trata-se de pedido liminar submetido ao Conselho Especial deste e. TJDFT, formulado em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Distrito Federal com fundamento nos artigos 8º, I, n, da Lei Federal nº 11.697/2008; 2º e seguintes da Lei Federal nº 9.868/1999; e 136 e seguintes do Regimento Interno desta c. Corte de Justiça, objetivando a suspensão da Lei Distrital nº 6.592/2020, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.868/1999.

O texto final da norma impugnada é o seguinte, *in verbis*:

“LEI Nº 6.592, DE 25 DE MAIO DE 2020

Assegura gratuidade no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal aos profissionais da área de saúde do Distrito Federal, na vigência de estado de calamidade pública.

Assegura gratuidade no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal aos profissionais da área de saúde do Distrito Federal, na vigência de estado de calamidade pública.

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

do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:

Art. 1º Fica assegurada a gratuidade no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal aos profissionais da área de saúde do Distrito Federal, na vigência de estado de calamidade pública decretado em função da pandemia da Covid-19.

Art. 2º Os profissionais da saúde devem apresentar o crachá de trabalho para identificação e acesso ao transporte público.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 27 de maio de 2020

*DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE
Presidente"*

O autor argumenta que a mencionada Lei repercute na administração local, ao promover "*significativas alterações na prestação de um serviço público, com as consequentes modificações em relações contratuais firmadas pelo Distrito Federal com as atuais concessionárias*". Além disso, haveria "*importantes repercussões nas atribuições de regulamentação e fiscalização por parte das autoridades distritais competentes, que deverão orientar as suas atividades pelas premissas instituídas pela lei distrital em causa*".

Aduz, nesse diapasão, inconstitucionalidade formal no diploma legislativo em questão, porquanto oriundo de iniciativa parlamentar, ao passo que "*a competência para iniciar o processo legislativo referente a leis que disponham sobre a estrutura, funcionamento e atribuições no âmbito da administração é do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 71, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal*".

Alerta, ademais, para o fato de que a "*gratuidade instituída pela lei distrital ora impugnada poderá resultar no desequilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão atualmente existentes, obrigando o Poder Público a readequar as mencionadas relações contratuais, seja pelo aporte de recursos, seja pela autorização de aumento da tarifa do transporte*".

Assevera violação ao art. 71, § 2º, da LODF, uma vez que a legislação impugnada não indicou a correspondente fonte de custeio da gratuidade concedida.

Colaciona jurisprudência deste e. TJDF e do c. STF que entende abonar a tese que sustenta.

Requer, liminarmente, a suspensão da eficácia da Lei Distrital nº 6.592/2020, até o julgamento do mérito da demanda.

O pedido de Medida Cautelar, consoante despacho de ID 16756802, foi submetido à análise deste Colegiado.

A Exma. Desa. Relatora, Leila Arlanch, antes de apreciar a medida cautelar, oportunizou também a manifestação da Câmara Legislativa do Distrito Federal, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e da Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal.

O rito procedimental adotado, portanto, resultou no afastamento implícito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, sem que houvesse recurso de quaisquer dos interessados.

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal prestou informações (ID 17163356), pleiteando a rejeição da liminar, ao argumento de que a norma impugnada não altera o plexo de atribuições dos órgãos envolvidos na fiscalização do transporte público do DF, motivo pelo qual inexistiria a reserva de iniciativa apontada na petição inicial.

Destaca, além disso, a excepcionalidade do período de vigência da legislação atacada, que se legitimaria em face de valores constitucionais fundamentais, a exemplo da dignidade humana e do valor social do trabalho.

Afiança, por fim, a inexistência de *periculum in mora*, o qual não se faria presente tão somente diante da vigência imediata da norma.

Manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (ID 17206265), pelo deferimento do pedido liminar, sobretudo ante a potencialidade de a legislação questionada gerar desequilíbrios econômico-financeiros nos contratos de concessão de transporte público firmados pelo DF.

Manifestação da d. Procuradoria-Geral de Justiça (ID 18157911), igualmente pelo acolhimento da pretensão liminar, em virtude dos vícios de inconstitucionalidade apontados pelo autor da ação e, especialmente, "*considerando o inequívoco e iminente impacto financeiro da concessão de gratuidade no transporte público do Distrito Federal a milhares de usuários do serviço*", a demonstrar presente o *periculum in mora*.

A fim de corroborar suas alegações e reforçar o perigo de dano, o Governador do DF, no ID 18528319, promove a juntada de informações prestadas pela Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal, de acordo com as quais o impacto financeiro mensal decorrente da aplicação da Lei impugnada é da ordem estimada de R\$ 382.285,80 (trezentos e oitenta e dois mil, duzentos e oitenta e cinco reais e oitenta centavos) (ID 18528320).

É o relatório do necessário.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Avanço ao pedido de Medida Cautelar.

O Governador do Distrito Federal requer seja concedida medida cautelar para suspender a Lei impugnada, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999.

Inicialmente, destaco que, em detida análise dos autos, percebe-se que o procedimento adotado pela Eminent Relatora, Desa. Leila Arlanch, não foi aquele previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999, que permite, *diante da relevância da matéria*,

rito instrutório condensado para que, ao invés de se analisar apenas o pedido de Medida Cautelar, o colegiado avance ao mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Embora evidente que a presente instrução haja descartado o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99, consoante se percebe pelo despacho de ID 16756802 tratando-se, portanto, da exclusiva análise da cautelar, não houve oposição de quaisquer das partes.

No que tange especificamente ao pedido de **Medida Cautelar**, cumpre destacar que o art. 10 da Lei nº 9.868/1999 permite à maioria absoluta dos membros do Tribunal suspender o ato impugnado, desde que estejam presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

No caso dos autos, verifico a presença de ambos os requisitos.

Deveras, em que pese a nobre intenção da norma impugnada, sua criação resulta de iniciativa parlamentar, o que denota vício de inconstitucionalidade formal subjetiva, uma vez que, ao assegurar "*gratuidade no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal aos profissionais da área de saúde do Distrito Federal, na vigência de estado de calamidade pública*", a Lei Distrital nº 6.592/2020 interfere em assunto (transporte público) inserido no âmbito de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o respectivo processo legislativo, nos termos dos artigos 71, § 1º, IV; 100, IV e X; e 336, da LODF, *in verbis*:

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 Governo, Órgãos e entidades da administração pública;

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

(...)

IV - exercer, com auxílio dos Secretários de Governo, 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;

Art. 336. Compete ao Distrito Federal planejar, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante licitação, os serviços de transporte coletivo,

observada a legislação federal, cabendo à lei dispor sobre:

I - o regime das empresas e prestadores autônomos concessionários e permissionários de serviços de transporte coletivo, observada a legislação federal;

II - os direitos dos usuários;

III - a política tarifária, com a garantia de que o custo do serviço de transportes públicos coletivos deverá ser assumido por todos que usufruem do benefício, mesmo que de forma indireta, como o comércio, a indústria e o Poder Público;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

É possível ainda vislumbrar vício de inconstitucionalidade material na norma impugnada, ante o cotejo de seu conteúdo com o art. 71, § 2º, da LODF.

Com efeito, esse dispositivo legal estabelece que "*Não será objeto de deliberação proposta que vise a conceder gratuidade ou subsídio em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio*".

A Lei Distrital nº 6.592/2020, embora conceda gratuidade a usuários de serviço público (transporte) prestado de forma indireta (mediante contratos administrativos de concessão), não indica a correspondente fonte de custeio, o que malfez princípio básico da Administração Pública, consubstanciado na exigência de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos pactos públicos.

A propósito, o ID 18528320 noticia o impacto financeiro mensal negativo estimado de R\$ 382.285,80 (trezentos e oitenta e dois mil, duzentos e oitenta e cinco reais e oitenta centavos) aos cofres públicos, a notabilizar o perigo da demora necessário ao acolhimento do pleito liminar, sem prejuízo da probabilidade do direito alegado pelo autor, ante os fundamentos alhures declinados.

Ante o exposto, **defiro a liminar**, para suspender, *ex nunc*, a eficácia da Lei Distrital nº 6.592/2020 até o julgamento do mérito desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É como voto.

O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO - 7º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador WALDIR LEÔNIO LOPES JÚNIOR - 8º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI - 9º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora SANDRA DE SANTIS - 10º Vogal

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Distrito Federal, com pedido de liminar, que busca a declaração de inconstitucionalidade da Lei Distrital 6.592/2020, de origem parlamentar, que assegura gratuidade no sistema de transporte público do DF aos profissionais da área de saúde do DF, na vigência de estado de calamidade pública.

Em síntese, alega que a norma interfere indevidamente na prestação do serviço público de transporte e no funcionamento da administração local, matérias cuja iniciativa de lei é exclusiva do Governador. Aponta violação aos artigos 71, §1º, IV e V c/c 100, incisos IV e X, todos da Lei Orgânica do DF. Sustenta que a norma altera significativamente contratos entre o GDF e as concessionárias de serviço público, impondo novas obrigações que podem provocar desequilíbrio financeiro e cujo cumprimento terá de ser fiscalizado por órgãos públicos. Acrescenta que a lei também afronta o §2º do artigo 71 da LODF, pois instituiu gratuidade em serviço público sem indicar a correspondente fonte de custeio. Pretende, liminarmente, a suspensão da eficácia da norma e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade.

Reproduzo a Lei Distrital para melhor compreensão:

LEI Nº 6.592, DE 25 DE MAIO DE 2020

(Autoria do Projeto: Deputado Prof. Reginaldo Veras)

Assegura gratuidade no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal aos profissionais da área de saúde do Distrito Federal, na vigência de estado de calamidade pública.

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

Art. 1º Fica assegurada a gratuidade no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal aos profissionais da área de saúde do Distrito Federal, na vigência de estado de calamidade pública decretado em função da pandemia da Covid-19.

Art. 2º Os profissionais da saúde devem apresentar o crachá de trabalho para identificação e acesso ao transporte público.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 27 de maio de 2020

DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE

Presidente

A Câmara Legislativa do DF sustentou que a concessão de gratuidade: 1) não altera as atribuições dos órgãos envolvidos na fiscalização do transporte público do DF; 2) atinge pouquíssimos destinatários, motivo pelo qual não provoca desequilíbrios contratuais e orçamentários; 3) atende à dignidade da pessoa humana e aos valores sociais do trabalho.

A Procuradoria-Geral do DF manifestou-se pela inconstitucionalidade formal e material da norma e pugnou pela concessão da liminar.

A Procuradoria-Geral de Justiça do DF opinou pela procedência do pedido liminar.

A lei impugnada é de autoria do Deputado Prof. Reginaldo Veras. Sem embargo de ter sido aprovada com a nobre intenção de conceder gratuidade no transporte público aos profissionais de saúde, enquanto perdurarem os efeitos da pandemia de Covid-19, a iniciativa da Câmara Legislativa viola a competência privativa do chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo em matéria de atribuições, organização e funcionamento da Administração Pública do DF, nos termos dos artigos 71, §1º, IV e 100, VI e X, da LODF.

Inegável que o Poder Legislativo do DF, ao iniciar projeto de lei que estabelece medidas para o sistema de transporte público coletivo local, invadiu a esfera de competência material reservada ao Poder Executivo, nos termos do artigo 336 da LODF. Tal ingerência caracteriza inconstitucionalidade formal subjetiva, por vício de iniciativa.

Após reflexão, entendo ser despicienda a análise da inconstitucionalidade material. Em 2018, a tese foi objeto de discussão neste Conselho Especial, suscitada pelo Desembargador Romão Cícero, no julgamento da ADI 2017.00.2.013591-6. Confira trecho da ementa: **Declarada a inconstitucionalidade formal, é curial que fica sem objeto a pretensão de afastar a norma do mundo jurídico por vício material.** (Acórdão n.1078980, 20170020135916ADI, Relator: JOSÉ DIVINO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 20/02/2018, Publicado no DJE: 05/03/2018. Pág.: 61/63).

Prosseguir, sob a ótica material, engessaria a propositura de nova lei. Entretanto, como é de praxe no Supremo Tribunal Federal e neste Tribunal de Justiça, analiso o aspecto substancial da lei pois também foi objeto de argumentação na inicial.

Ao conceder gratuidade no serviço público de transporte sem indicar a correspondente fonte de custeio de tal benefício, o que é vedado expressamente pelo artigo 71, §2º, da LODF: *“Não será objeto de deliberação proposta que vise a conceder gratuidade ou subsídio em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio”*.

Dessa forma, a norma altera o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão do serviço público de transporte coletivo do DF e, ao conceder isenções nas tarifas, pode provocar um aumento de custos ao Estado para fazer frente à redução na arrecadação com as tarifas, aumento este destituído de prévia previsão orçamentária, em afronta à LODF.

Nesse sentido, já se manifestou este Conselho Especial:

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).

Presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, ao menos em juízo perfunctório. A violação aos princípios da separação de Poderes e da reserva legal, bem como o risco de dano irreparável com a criação de despesas ao Governo do Distrito Federal, sem a correspondente indicação da fonte de custeio, demonstram a plausibilidade da medida cautelar.

Ressalvo o posicionamento, acerca da suficiência do reconhecimento do vício formal, e acompanho a Relatora.

O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO - 11º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora NILSONI DE FREITAS CUSTODIO - 12º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador JESUINO RISSATO - 13º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador JOSAPHÁ FRANCISCO DOS SANTOS - 14º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ALFEU MACHADO - 15º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador SEBASTIÃO COELHO - 16º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora ANA MARIA AMARANTE - 17º Vogal

Acompanho o em. Relator, quanto à admissibilidade da ação, presentes seus pressupostos.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo Governador do Distrito Federal, com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade da Lei distrital n. 6592, de 25 de maio de 2020, por ofensa aos artigos 71, § 1º, IV; e 100, IV e X; da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).

A norma impugnada, de iniciativa parlamentar, assegurou “a gratuidade no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal aos profissionais da área de saúde do Distrito Federal, na vigência de estado de calamidade pública decretado em função da pandemia da Covid-19”

Defende o autor, que as disposições da referida lei, além do vício de iniciativa, ofende o disposto no §2º, do art. 71, da LODF, ao instituir gratuidade no serviço público sem indicação da correspondente fonte de custeio.

Pugna pela suspensão liminar da norma e, no mérito, pela declaração de inconstitucionalidade.

Compulsando os autos, tenho que razões assistem ao autor.

A iniciativa do Poder Legislativo se mostra louvável, pois, beneficia profissionais de saúde que atuam de forma incansável na gloriosa e árdua atividade de enfrentamento à pandemia da Covid-19.

No entanto, as normas referentes ao processo legislativo, estabelecidas pelo constituinte originário e previstas de forma simétrica na Lei Orgânica do Distrito Federal são de observância obrigatória.

O serviço de transporte público distrital, apesar da sua delegação mediante concessão a ente privado, constitui atribuição da Administração Pública que somente pode ter seus parâmetros definidos por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Caberia, portanto, ao Governador deflagrar o processo legislativo.

Desse modo, não pode o legislador local dispor, validamente, sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo, sob pena de revelar inconstitucionalidade por vício formal.

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.

Nesse sentido já se pronunciou o Conselho Especial desta c. Corte, sedimentando entendimento no sentido de restringir ao Governador do DF, a iniciativa de leis que versem sobre o regime de transporte público, em face da necessidade de estudos e planejamento prévios. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - COMPETENCIA - LIMINAR - JULGAMENTO DIRETO DO MÉRITO - POSSIBILIDADE - ART. 116 DO RITJDFT - LEI 3.696/2005 - VÍCIO DE INICIATIVA.

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios é competente para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei distrital em face da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Havendo pedido de liminar e sendo a matéria em exame relevante para a ordem social e a segurança jurídica, o relator da ação direta de inconstitucionalidade, após ouvidos o Procurador-Geral do Distrito Federal e o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal, pode submetê-la diretamente ao Conselho Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente o mérito (art. 116 do RITJDFT).

A iniciativa de lei que altere regras do regime jurídico de transporte público coletivo do Distrito Federal, dispondo sobre atribuições das Secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública, é exclusiva do Chefe do Executivo.

A inobservância deste procedimento configura vício insanável, a impor a retirada da norma do ordenamento jurídico local. (Acórdão n.260332, 20050020117889ADI, Relator: SÉRGIO BITTENCOURT CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 11/07/2006, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 18/01/2007. Pág.: 79) (grifei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DISTRITAIS NºS 5.641/2016 e 5.645/2016. SERVIÇO PÚBLICO. TRANSPORTE COLETIVO. ALTERAÇÕES SISTEMÁTICAS. INÉPCIA DA INICIAL. PRELIMINAR REJEITADA. CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR. REQUISITOS PRESENTES.

1. Não é inepta a petição inicial que delimita os parâmetros de constitucionalidade, indica como as leis distritais transcritas na íntegra violam dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal e fundamenta as razões da pretensão de inconstitucionalidade.

2. De uma análise prefacial, as normas impugnadas deixaram de observar os princípios administrativos disciplinados nos artigos 71 e 100 da LODF, na medida em que, conquanto tenham sido editadas com o salutar objetivo de incrementar o transporte público coletivo tão combatido em nossas cidades, acabou por promover ingerência indevida no funcionamento da Administração, com o inequívoco aumento de despesas.

3. *Presentes os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora, aliados à conveniência política, deve ser deferida medida cautelar para suspensão da eficácia das Leis nºs 5.641/2016 e 5.645/2016, com efeitos ex nunc e eficácia erga omnes, até o julgamento definitivo.*

4. *Preliminar de inépcia rejeitada. Ação direta de inconstitucionalidade admitida e deferida a cautelar com efeitos ex nunc e erga omnes. (Acórdão n.977779, 20160020153586ADI, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 11/10/2016, Publicado no DJE: 04/11/2016. Pág.: 31/33)*

Além disso, ao criar despesas sem indicar a correspondente fonte de custeio, a norma padece de vício material, pois, ofende a literalidade do disposto no art. 71, §2º, da LODF, *in verbis*:

Art. 71.

...

§ 2º Não será objeto de deliberação proposta que vise a conceder gratuidade ou subsídio em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio.

A obrigação trazida pela lei impugnada, por meio da instituição de gratuidade a determinada categoria de usuários, ainda que durante período excepcional, afeta diretamente o equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão de serviços, obrigando o poder público a readequar as relações contratuais pelo aporte de recursos a fim de subsidiar o benefício.

Portanto, diante do risco de comprometimento dos cofres públicos, estão preenchidos os requisitos para concessão da medida liminar em sede de controle de constitucionalidade.

Ante o exposto, concedo a medida cautelar para **suspender**, com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex nunc*, a vigência da Lei distrital 6.592/20 até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

DECISÃO

Concedida medida cautelar para suspender a norma impugnada até o julgamento definitivo nos termos do voto da eminente Relatora, à unanimidade.

Assinado eletronicamente por: **LEILA CRISTINA GARBIN ARLANCH**

23/09/2020 16:21:54

<https://pje2i.tjdft.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **19937735**



20092316215493900000019355613

IMPRIMIR

GERAR PDF