

Poder Judiciário da União

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Órgão Conselho Especial

Processo N. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0710707-77.2024.8.07.0000

AUTOR(S) GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

REU(S) CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Relatora Desembargadora MARIA DE LOURDES ABREU

Acórdão N° 1957769

EMENTA

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ORÇAMENTÁRIO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 7.464/24. INFRAESTRUTURA DE APOIO À INSTRUÇÃO DE MOTORISTAS. DETRAN. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PRIVATIVA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. ATRIBUIÇÕES. DETRAN. INDEVIDA INGERÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

1. A Lei Distrital 7.464, de 28 de fevereiro de 2024, que dispõe sobre a infraestrutura de apoio às atividades de treinamento e instrução de aprendizes de motorista no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências, afronta o princípio da reserva de administração e as competências legiferantes de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (artigos 17, inciso II; 71, §1º, inciso IV; e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito

Federal), conferindo, indevidamente, atribuições ao Detran-DF e imprópria vinculação de receitas sem a prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

3. Pedido julgado procedente para declarar, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade da Lei 7.464/24.

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, MARIA DE LOURDES ABREU - Relatora, JOSE FIRMO REIS SOUB - 1º Vogal, SANDOVAL OLIVEIRA - 2º Vogal, ESDRAS NEVES - 3º Vogal, GISLENE PINHEIRO - 4º Vogal, ANA CANTARINO - 5º Vogal, R?MULO DE ARA?JO MENDES - 6º Vogal, ROBERTO FREITAS FILHO - 7º Vogal, ARQUIBALDO CARNEIRO - 8º Vogal, HECTOR VALVERDE SANTANNA - 9º Vogal, CRUZ MACEDO - 10º Vogal, FERNANDO HABIBE - 11º Vogal, TE?FILO CAETANO - 12º Vogal, MARIO-ZAM BELMIRO - 13º Vogal, ANGELO PASSARELI - 14º Vogal, ROBERVAL CASEMIRO BELINATI - 15º Vogal, SILVANO BARBOSA DOS SANTOS - 16º Vogal, JESUINO RISSATO - 17º Vogal e WALDIR LE?NCIO J?NIOR - 18º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador WALDIR LE?NCIO J?NIOR, em proferir a seguinte decisão: Julgou-se procedente o pedido para declarar, com efeito *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 7.464/24, nos termos do voto da Relatora. Un?nime, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 29 de Janeiro de 2025

Desembargadora MARIA DE LOURDES ABREU

Relatora

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL** em face da Lei Distrital 7.464/2024, que dispõe sobre a infraestrutura de apoio às atividades de treinamento e instrução de aprendizes de motorista, alegando como parâmetro para o controle objetivo a ofensa aos artigos 17, inciso II; 53; 71, §1º, inciso IV; e 100, inciso VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).

Alega a parte autora da presente ação de controle de constitucionalidade, em síntese, que a Lei Distrital 7.464/2024, de autoria parlamentar, comporta violação formal de origem à iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal para legislar acerca das atribuições da Administração Pública Distrital, matéria reservada à competência do Chefe do Poder Executivo, nos termos das previsões contidas no artigo 71, §1º, inciso IV, da LODF. Sustenta, ainda, a violação ao artigo 17, inciso II, da LODF ao dispor acerca da concessão de incentivos ou benefícios sem a estimativa prévia de impacto orçamentário-financeiro.

Sob o aspecto material, assevera que a Lei Distrital 7.464/2024 ofende o princípio da separação dos Poderes e da reserva de Administração diante da atuação legislativa indevida no juízo técnico e político cabível ao Poder Executivo, transgredindo a divisão funcional dos poderes constituídos com a destinação imprópria de áreas públicas para os fins veiculados na referida Lei, o que atentaria contra os artigos 53 e 100, incisos IV e X, da LODF.

Requer a concessão da medida cautelar para suspensão da eficácia da Lei Distrital 7.464/2024 até o julgamento final da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade. No mérito, pugna pela procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Distrital 7.464/2024, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

Pelo despacho de ID 57182604, em cumprimento ao rito especial, determinei o regular processamento da ação de inconstitucionalidade (artigo 144 do Regimento Interno) para,

afastando a possibilidade de realizar o exame monocrático e *inaudita altera partes* da providência liminar, impulsionar o feito com as manifestações da Câmara Legislativa do Distrito Federal, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e da Procuradoria-Geral de Justiça.

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal apresentou as informações de ID 57411010; a Procuradoria-Geral do Distrito Federal juntou as informações de ID 57967415; e a Procuradoria-Geral de Justiça, no ID 58413485, oficiou pelo recebimento e deferimento do pedido cautelar.

Por meio da petição de ID 58171330, Ricardo Vale da Silva, na condição de pessoa física, pediu o ingresso no feito na condição de *amicus curiae*. O pedido foi indeferido pela decisão de ID 58534644.

O Egrégio Conselho Especial, à unanimidade, deferiu a medida cautelar para suspender os efeitos da Lei Distrital 7.464/2024, com efeito 'ex nunc' e eficácia 'erga omnes', até o julgamento final da presente ação de controle de constitucionalidade.

Retomando-se o rito para o julgamento do mérito (ID 61934170), vieram as informações da Mesa Diretora da Câmara Legislativa (ID 63541828); a manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (ID 64736010); e, por fim o parecer final da Procuradoria-Geral de Justiça pela confirmação da cautelar com a procedência do pedido pela declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada (ID 65176214).

É o relatório.

Desembargadora MARIA DE LOURDES ABREU

Relatora

VOTOS

Conforme relatado, cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo Governador do Distrito Federal in face da Lei Distrital 7.464/2024, que dispõe sobre a infraestrutura de apoio às atividades de treinamento e instrução de aprendizes de motorista, alegando como parâmetro para o controle objetivo a ofensa aos artigos 17, inciso II; 53; 71, §1º, inciso IV; e 100, inciso VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).

Alega a parte autora da presente ação de controle de constitucionalidade, em síntese, que a Lei Distrital 7.464/2024, de autoria parlamentar, comporta violação formal de origem à iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal para legislar acerca das atribuições da Administração Pública Distrital, matéria reservada à competência do Chefe do Poder Executivo, nos termos das previsões contidas no artigo 71, §1º, inciso IV, da LODF. Sustenta, ainda, a violação ao artigo 17, inciso II, da LODF ao dispor acerca da concessão de incentivos ou benefícios sem a estimativa prévia de impacto orçamentário-financeiro. Sob o aspecto material, assevera que a Lei Distrital 7.464/2024 ofende o princípio da separação dos Poderes e da reserva de Administração diante da atuação legislativa indevida no juízo técnico e político cabível ao Poder Executivo, transgredindo a divisão funcional dos poderes constituídos com a destinação imprópria de áreas públicas para os fins veiculados na referida Lei, o que atentaria contra os artigos 53 e 100, incisos IV e X, da LODF. Ao final, pela pugna pela procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Distrital 7.464/2024, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

Pelo despacho de ID 57182604, em cumprimento ao rito especial, determinei o regular processamento da ação de inconstitucionalidade (artigo 144 do Regimento Interno) para, afastando a possibilidade de realizar o exame monocrático e *inaudita altera partes* da providência liminar, impulsionar o feito com as manifestações da Câmara Legislativa do Distrito Federal, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e da Procuradoria-Geral de Justiça.

Por ocasião do exame da medida cautelar, lancei os fundamentos que incorporo ao presente voto (ID 59483454):

(...)

A Lei Distrital 7.464, de 28 de fevereiro de 2024, dispõe sobre a infraestrutura de apoio às atividades de treinamento e instrução de aprendizes de motorista no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências:

(...)

LEI Nº 7.464, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2024

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 O Poder Público do Distrito Federal deve disponibilizar áreas destinadas ao treinamento de direção veicular dos aprendizes de motoristas, para uso das autoescolas.

§ 1º Devem ser disponibilizadas tantas áreas quantas se mostrarem necessárias pelo critério geográfico e de demandas.

§ 2º Cada área disponibilizada deve estar devidamente sinalizada sobre sua finalidade, bem como permanentemente mantida em bom estado de conservação.

Art. 2º As áreas disponibilizadas na forma do art. 1º devem ser usadas também pelo órgão de trânsito para os exames de direção veicular.

Art. 3º Em cada área disponibilizada, deve haver equipamento público de apoio para os instrutores e aprendizes, com pelo menos dois banheiros e três salas de apoio, observadas as regras de acessibilidade.

Parágrafo único. O equipamento público também pode ser construído com espaço para acomodar uma lanchonete.

Art. 4º A manutenção, conservação, limpeza e vigilância das áreas disponibilizadas e do equipamento público de apoio são de responsabilidade do órgão ou entidade pública responsável pelos exames de direção veicular.

§ 1º O órgão ou entidade pública responsável pelos exames de direção veicular pode repassar a prestação dos serviços relacionados com o equipamento público de apoio para:

I – a Administração Regional respectiva ou para outro órgão da Administração Pública com vista a otimizar os recursos públicos empregados;

II – a entidade representativa das autoescolas.

§ 2º A prestação dos serviços relacionados com o equipamento público de apoio pode ser repassada para a pessoa física ou jurídica interessada em explorar a lanchonete prevista no art. 3º, parágrafo único.

Art. 5º Para custear as despesas de que trata o art. 4º, fica o órgão responsável pelos exames de direção veicular autorizado a:

I – instituir preço público a ser cobrado das pessoas físicas e jurídicas usuárias das áreas disponibilizadas, bem como pelo uso do equipamento público de apoio;

II – permitir, mediante pagamento, o uso de propaganda e publicidade nas áreas disponibilizadas e do equipamento público de apoio;

III – cobrar pelo uso da lanchonete instalada no equipamento de apoio.

Parágrafo único. As disposições deste artigo não se aplicam nas hipóteses do art. 4º, § 1º, II, e § 2º.

Art. 6º As despesas com as obras necessárias ao cumprimento desta Lei correm à conta das dotações consignadas no orçamento do Distrito Federal, observadas as normas da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, quando de sua implementação.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Por sua vez, os artigos 17, inciso II; 53; 71, §1º, IV; e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), são os utilizados como parâmetro de controle e preveem:

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

[...]

II - orçamento;

(...)

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

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.

(...)

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;

[...]

(...)

A concessão da medida cautelar nas ações de controle objetivo de constitucionalidade exige a presença cumulativa da (i) demonstração da relevância da fundamentação quanto à inconstitucionalidade do dispositivo impugnado com base na probabilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) e (ii) a comprovação do perigo de dano irreparável ou

de difícil reparação (*periculum in mora*), uma vez que se trata de uma exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais.

No caso, em sede de cognição sumária e fundada no juízo de probabilidade inicial das razões invocadas pela parte legitimada frente aos parâmetros normativos precitados da LODF, considero suficientemente presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para a suspensão cautelar de eficácia da lei distrital objeto do controle.

Quanto à probabilidade do direito, a análise, em especial dos componentes formais referentes à iniciativa para a proposição legislativa apontam aparente violação à regra, tendo em vista que a Lei Distrital 7.464/2024 concatena dispositivos que enunciam indevida ingerência em competências legislativa de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ao destinar atribuições, encargos e custeio de despesas a órgãos da Administração Pública (artigo 71, inciso IV; e artigo 100, incisos IV e X, da LODF).

Nessa ordem, “[a] iniciativa de leis que disponham sobre criação de fundos e sobre atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública local são de competência privativa do Governador do Distrito Federal” (Acórdão 1110245, 20170020215118ADI, Relator: Getúlio de Moraes Oliveira, Conselho Especial, data de julgamento: 26/6/2018, publicado no DJE: 23/7/2018).

Ademais, a despeito das considerações lançadas nas informações da Câmara Legislativa quanto ao “baixíssimo impacto financeiro” (ID 57411010 – págs. 10 e 11), não foi demonstrada o acompanhamento da prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro nem as indicações das fontes de custeio quanto à assunção das despesas e encargos relacionados pela lei impugnada, razão que, à primeira vista, denota interferência orçamentária com implemento de despesas a esbarrar no artigo 17, inciso II, da LODF.

Nesse sentido, *mutatis mutandis*, “[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” (Acórdão 1284363, 07155728520208070000, Relator(a): Leila Arlanch, Conselho Especial, data de julgamento: 22/9/2020, publicado no Pje: 26/9/2020).

A presença do perigo da demora reside na necessidade de imediata reordenação do equilíbrio entre os Poderes até a análise final de mérito do controle de constitucionalidade diante da alegada distensão das competências de iniciativa legislativa.

Ante o exposto, **DEFIRO** a medida cautelar para suspender os efeitos da Lei Distrital 7.464/2024, com efeito *ex nunc* e eficácia *erga omnes*, até o julgamento final da presente ação de controle de constitucionalidade.

É como voto.

A verticalização da matéria, após o exame das manifestações processuais das partes interessadas, impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Distrital 7.464/24, oriunda de projeto de iniciativa parlamentar vetado pelo Chefe do Poder Executivo, derrubado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, que determina a destinação de áreas e a criação e manutenção de infraestrutura de apoio para atividades de treinamento e instrução de aprendizes de motoristas, afrontando as competências legiferantes de iniciativa privativa e a reserva de administração.

O confronto da norma impugnada com o legítimo espaço de conformação para exercício de suas competências deixa evidente as colisões normativas com os artigos 17, inciso II; 71, §1º, inciso IV; e 100, incisos VI e X da Lei Orgânica do Distrito Federal, conferindo, indevidamente, mandamentos às competências da autarquia do Detran/DF e a vinculação de suas receitas para o custeio de despesas, inclusive, sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Nesse sentido, destaco:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRIAL Nº 7.445/2024. INICIATIVA PARLAMENTAR. PROJETO ESCOLA ABERTA. USO DE ESCOLAS PÚBLICAS NOS FINAIS DE SEMANA E NO RECESSO ESCOLAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS E SERVIDORES. ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. A Lei Distrital nº 7.445/24, oriunda de iniciativa parlamentar, ao estabelecer a possibilidade de uso, pela comunidade, das escolas públicas durante os finais de semana e períodos de recesso escolar, mediante a criação de projeto denominado Escola Aberta, viola o disposto nos artigos 53; 71, §1º, inc. IV e 100, VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

2. A lei distrital em exame, em que pese busque louvável fomento da prática de atividades culturais e esportivas nas escolas da rede pública do Distrito Federal, assim como a integração da sociedade com a escola, promove ingerência indevida em assunto da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em razão de criar atribuições para a

Secretaria de Educação do Distrito Federal e seus servidores, além de dispor sobre a administração de imóveis públicos distritais, incidindo em vício de iniciativa.

3. Reconhecida a inconstitucionalidade formal de lei que afronta os princípios da separação de poderes e reserva de administração ao dispor sobre matérias afetas à organização e funcionamento da Administração Pública do DF e das unidades públicas de ensino.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(Acórdão 1923570, 0710265-14.2024.8.07.0000, Relator(a): ROBERTO FREITAS FILHO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 24/09/2024, publicado no DJe: 11/10/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 7.470/2024. CRIA O SERVIÇO DE ATENDIMENTO IMEDIATO E EXCLUSIVO À MULHER INTITULADO “NA HORA MULHER”. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA A ESTRUTURAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 71, § 1º, INCISO IV, E 100, INCISOS IV E X, DA LODF. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A Lei Distrital n. 7.470/2024, ao regular a prestação de serviços no âmbito do Distrito Federal com a finalidade de estabelecer atendimento exclusivo do público feminino, criou órgão administrativo com o remanejamento das funções de outro órgão já existente e ampliou as atribuições da Secretaria de Estado da Mulher, além de estabelecer a necessidade de designação de servidores e disponibilização de instalações físicas, com invasão de competência legislativa própria do Poder Executivo.

2. Nos artigos. 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos IV e X, a Lei Orgânica do Distrito Federal atribuiu expressamente a reserva de iniciativa ao Governador e excluiu da competência legislativa parlamentar a proposição de lei sobre a organização e o funcionamento da administração, mediante a criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado, órgãos e entidades da administração pública no âmbito do Distrito Federal.

3. Procedência do pedido para reconhecer a inconstitucionalidade por vício formal da Lei Distrital n. 7.470/2024.

(Acórdão 1899041, 0710268-66.2024.8.07.0000, Relator(a): SILVANO BARBOSA DOS SANTOS, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 30/07/2024, publicado no DJe: 12/08/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 5.883 - 6 DE JUNHO DE 2017. MEDIDAS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO USO INDEVIDO DE DROGAS E AO TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS NAS ESCOLAS INTEGRANTES DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DO

DF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA A SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL, OBRIGAÇÕES E SANÇÕES A SERVIDORES PÚBLICOS DISTRITAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA E AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. I - A Lei Distrital nº 5.883/2017, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre atribuições de Secretaria de Estado do Distrito Federal, impor obrigações e sanções aos servidores públicos do referido ente Federativo e criar despesas, ofende a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. II - **Afronta o princípio da Separação de Poderes e da Reserva da Administração a lei de iniciativa parlamentar que interfere nas atribuições e na gestão orçamentária de órgãos e entidades vinculados ao Poder Executivo.** III - Da possibilidade de reconhecimento da inconstitucionalidade formal do dispositivo que impõe obrigações e a aplicação de sanções aos diretores de escolas públicas, em razão do descumprimento da determinação contida no artigo 1º da Lei nº 5.883/2017, advém a necessidade de se reconhecer, também, a inconstitucionalidade do dispositivo que estende tal possibilidade às escolas integrantes da rede particular de ensino, por ofensa ao Princípio da Isonomia, previsto nos art 2º, parágrafo único e 19, caput, da Lei Orgânica do Distrito Federal. IV - Padece de inconstitucionalidade material a norma que fere o Princípio da Livre Iniciativa, ao determinar obrigações e despesas para escolas particulares do DF. V - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital nº 5.883/2017, com eficácia erga omnes e ex tunc. (Acórdão 1348015, 00000249520198070000, Relator(a): NILSONI DE FREITAS CUSTODIO, Conselho Especial, data de julgamento: 8/6/2021, publicado no DJE: 30/6/2021)

AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEIS DISTRITAIS Nº 5.450/2015 E Nº 5.769/2016. INICIATIVA PARLAMENTAR. PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS. **COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO GOVERNADOR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. DESOBEDIÊNCIA. SANÇÃO DO GOVERNADOR. AUSÊNCIA DE CONVALIDAÇÃO DO VÍCIO.**

1. As Leis distritais nº 5.450/2015 e nº 5.769/2016, ambas de origem parlamentar, incluíram dispositivos na Lei distrital n.º 4.949/12, que estabelece as normas gerais para a realização de concursos públicos pela administração direta, autárquica e fundacional do DF, permitindo que a Administração Pública Distrital nomeie candidatos aprovados em concursos públicos além do número de vagas inicialmente previsto no cadastro de reserva e para determinar que candidatos moradores da mesma residência possam se submeter às provas do concurso público na mesma instituição/local.

2. O princípio constitucional da reserva de administração intenta limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo. Trata-se de princípio que prestigia a separação dos poderes, com o que se impede a ingerência normativa

do Poder Legislativo em matérias de competência executiva. Daí porque são formalmente inconstitucionais as leis, de origem parlamentar, que dispõem sobre provimento de cargos públicos e sobre matéria afeta à organização e ao funcionamento da Administração Pública do DF, temas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 71, § 1º, inciso II, e do art. 100, incisos VI e X, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

3. A sanção pelo Chefe do Poder Executivo não importa em convalidação do vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa do processo legislativo, conforme entendimento consolidado do STF e do TJDFT.

4. Pedido de inconstitucionalidade julgado procedente.

(Acórdão 1040052, 20170020089707ADI, Relator(a): ARNOLDO CAMANHO DE ASSIS, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 08/08/2017, publicado no DJe: 14/11/2017)

A reserva de administração visa à limitação do espaço de atuação legislativa em matérias concernentes à competência administrativa dedicada ao Poder Executivo, consectário da própria separação dos Poderes, reportando-se patente a inconstitucionalidade da norma impugnada que decorre no caso da ingerência do Poder Legislativo na tentativa de destinar áreas, criação e manutenção de infraestrutura para atividades de treinamento e instrução de aprendizes de motoristas com a interferências nas atribuições de autarquia e em despesas correntes de seu orçamento.

Ante o exposto, confirmando a liminar, **JULGO PROCEDENTE** a presente ação e **DECLARO**, com efeito *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 7.464/24.

É como voto.

O Senhor Desembargador JOSE FIRMO REIS SOUB - 1º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador SANDOVAL OLIVEIRA - 2º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ESDRAS NEVES - 3º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora GISLENE PINHEIRO - 4º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora ANA CANTARINO - 5º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador R?MULO DE ARA?JO MENDES - 6º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ROBERTO FREITAS FILHO - 7º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ARQUIBALDO CARNEIRO - 8º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador HECTOR VALVERDE SANTANNA - 9º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO - 10º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador FERNANDO HABIBE - 11º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador TE?FILO CAETANO - 12º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador MARIO-ZAM BELMIRO - 13º Vogal

O debate apresentado nos autos versa acerca da inconstitucionalidade da Lei Distrital n. 7.464/2024 (que dispõe sobre a infraestrutura de apoio às atividades de treinamento e instrução de aprendizes de motorista, e dá outras providências), em face dos artigos 17, inciso II; 53; 71, § 1º, inciso IV; 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF). São eles:

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre: (...)

II - orçamento;

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

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.

Art. 71. (...)

§ 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; (Inciso alterado(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 44 de 29/11/2005)

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;

Aduz o Governador do Distrito Federal que a norma em comento, de autoria parlamentar, foi aprovada naquela Casa Legislativa, tendo sido, em seguida, vetada integralmente pelo Chefe do Poder Executivo local, em razão dos vícios de inconstitucionalidade de ordem formal. Porém, a lei ora atacada foi promulgada consoante o rito previsto no art. 74, § 6º, da LODF, e publicada no DODF em 28/2/2024.

A legislação mencionada possui o seguinte teor:

LEI Nº 7.464, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2024

Dispõe sobre a infraestrutura de apoio às atividades de treinamento e instrução de aprendizes de motorista, 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 O Poder Público do Distrito Federal deve disponibilizar áreas destinadas ao treinamento de direção veicular dos aprendizes de motoristas, para uso das autoescolas.

§ 1º Devem ser disponibilizadas tantas áreas quantas se mostrarem necessárias pelo critério geográfico e de demandas.

§ 2º Cada área disponibilizada deve estar devidamente sinalizada sobre sua finalidade, bem como permanentemente mantida em bom estado de conservação.

Art. 2º As áreas disponibilizadas na forma do art. 1º devem ser usadas também pelo órgão de trânsito para os exames de direção veicular.

Art. 3º Em cada área disponibilizada, deve haver equipamento público de apoio para os instrutores e aprendizes, com pelo menos dois banheiros e três salas de apoio, observadas as regras de acessibilidade.

Parágrafo único. O equipamento público também pode ser construído com espaço para acomodar uma lanchonete.

Art. 4º A manutenção, conservação, limpeza e vigilância das áreas disponibilizadas e do equipamento público de apoio são de responsabilidade do órgão ou entidade pública responsável pelos exames de direção veicular.

§ 1º O órgão ou entidade pública responsável pelos exames de direção veicular pode repassar a prestação dos serviços relacionados com o equipamento público de apoio para:

I - a Administração Regional respectiva ou para outro órgão da Administração Pública com vista a otimizar os recursos públicos empregados;

II - a entidade representativa das autoescolas.

§ 2º A prestação dos serviços relacionados com o equipamento público de apoio pode ser repassada para a pessoa física ou jurídica interessada em explorar a lanchonete prevista no Art. 3º, parágrafo único.

Art. 5º Para custear as despesas de que trata o art. 4º, fica o órgão responsável pelos exames de direção veicular autorizado a:

I - instituir preço público a ser cobrado das pessoas físicas e jurídicas usuárias das áreas disponibilizadas, bem como pelo uso do equipamento público de apoio;

II - permitir, mediante pagamento, o uso de propaganda e publicidade nas áreas disponibilizadas e do equipamento público de apoio;

III - cobrar pelo uso da lanchonete instalada no equipamento de apoio.

Parágrafo único. As disposições deste artigo não se aplicam nas hipóteses do art. 4º, § 1º, II, e § 2º.

Art. 6º As despesas com as obras necessárias ao cumprimento desta Lei correm à conta das dotações consignadas no orçamento do Distrito Federal, observadas as normas da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, quando de sua implementação.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 04 de março de 2024

135° da República e 64° de Brasília

DEPUTADO WELLINGTON LUIZ

Presidente

No âmbito formal, o Governador do DF aponta que a norma assinalada: a) violou a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local para legislar sobre atribuições da Administração Pública distrital; b) quando do trâmite como Projeto de Lei n. 282/2023 perante a CLDF, não foi acompanhada de instrumento que informasse o impacto orçamentário-financeiro das medidas a serem implementadas.

Defende, assim, que os artigos 2º, 4º e 5º da Lei Distrital n. 7.464/2024, de iniciativa parlamentar, devem ser declarados inconstitucionais, por afronta ao art. 71, § 1º, IV, da LODF, já que tratam de atribuições da Administração Pública distrital, matéria reservada à iniciativa legislativa do Chefe do Executivo.

Dessa forma, assevera que a lei atacada deve ser declarada inconstitucional, na íntegra, porque teria violado o art. 17, inciso II, da LODF, posto que não foi acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

No aspecto material, o Chefe do Poder Executivo Distrital defende existir violação aos artigos 53 e 100, incisos VI e X, ambos da LODF (visto que não observa a separação dos Poderes, nem a reserva da administração).

Há pedido para suspensão cautelar da Lei Distrital n. 7.464/2024, com menções à probabilidade do direito e ao perigo de dano: a primeira estaria demonstrada pelos vícios já narrados na peça de ingresso, ao passo que o segundo urgiria da entrada em vigor da legislação na própria data da publicação, impondo-se o cumprimento de normas inconstitucionais ao Poder Público.

Destaco também que o Deputado Distrital Ricardo Vale da Silva pleiteou o ingresso no feito como amicus curiae (por ter sido o autor da lei impugnada, ID 58171330), mas o pedido foi indeferido pela eminente Relatora, na decisão de ID 58534644.

Após as informações prestadas pela CLDF e pela PGDF, seguidas da manifestação da Procuradoria de Justiça, **o Conselho Especial deste Tribunal, à unanimidade, contando inclusive com voto deste Desembargador Vogal, deferiu a medida cautelar para “suspender os efeitos da Lei Distrital 7.464/2024, com efeito ‘ex nunc’ e eficácia ‘erga omnes’, até o julgamento final da presente ação de controle de constitucionalidade”** (Acórdão de ID 60854452).

Após, e para o julgamento do mérito da demanda, foram prestadas as informações pela:

- CLDF, ocasião em que se defende a constitucionalidade da norma, e pede-se a revogação da liminar anteriormente concedida (ID 63541828);
- PGDF, oportunidade em que se manifesta pela procedência do pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade (ID 64839556).

Em seguida, sobreveio o parecer da Procuradoria de Justiça, que oficiou pelo conhecimento da ação direta e pela procedência do pedido (ID 65176214).

Conheço desta ação direta de inconstitucionalidade.

Ao compulsar detidamente a norma atacada, observa-se o seguinte:

- o artigo 1º determina que o Poder Público distrital disponibilize tantas áreas quantas se mostrarem necessárias para o treinamento de direção veicular dos aprendizes de motoristas, para uso das autoescolas, as quais devem estar sinalizadas e mantidas em bom estado de conservação, permanentemente;
- o artigo 2º impõe que o órgão de trânsito também utilize essas áreas para a realização de exames de direção veicular;
- já o artigo 3º exige a disponibilização, nessas áreas, de equipamento público de apoio para instrutores e aprendizes, com número mínimo de banheiros e salas de apoio (dois e três, respectivamente), com observância das regras de acessibilidade, além da possibilidade de o espaço também permitir, eventualmente, a construção de uma lanchonete;
- por sua vez, o artigo 4º disciplina que a manutenção, conservação, limpeza e vigilância dessas áreas disponibilizadas são de responsabilidade do órgão ou entidade pública responsável pelos exames de direção veicular (leia-se DETRAN/DF, atualmente), e que ele poderia repassar a prestação de tais serviços à Administração Regional ou a outro órgão da Administração Pública, ou a uma entidade representativa das autoescolas. Além disso, é normatizado que a gestão dos serviços referentes ao equipamento público de apoio poderia ser repassada para pessoa física ou jurídica interessada em explorar o serviço de lanchonete;
- o artigo 5º indica as formas pelas quais o DETRAN/DF pode custear as despesas previstas no artigo anterior: seja mediante instituição de preço público a ser cobrado dos usuários das áreas disponibilizadas, seja mediante permissão de propaganda e publicidade nas áreas em questão, tendo como contraprestação o pagamento por isso;
- o artigo 6º indica que as despesas com as obras necessárias ao cumprimento da lei correm à conta das disposições orçamentárias do Distrito Federal;
- por derradeiro, os artigos 7º e 8º disciplinam a entrada em vigor da norma na data da publicação (28/2/2024) e que se revogam as disposições em contrário, respectivamente.

Verifica-se que a lei em comento, ao determinar a destinação de áreas e a criação e manutenção de infraestrutura de apoio para atividades de treinamento e instrução de aprendizes de motoristas, promove indiscutível criação de atribuições para o DETRAN/DF, em nítido vício de iniciativa, bem como mediante afronta ao princípio da reserva da administração.

Isso porque há clara ingerência indevida em assunto de competência privativa do Poder Executivo, uma vez que **estão sendo criadas atribuições específicas para autarquia do Distrito Federal**, em descompasso com o que preconizam os artigos 53, 71, § 1º, incisos II e IV, e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, e já transcritos acima.

A questionada norma distrital, inclusive, é oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar vetado pelo Chefe do Poder Executivo local e mantido pela CLDF, após a derrubada do veto.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar possível vício de iniciativa em âmbito estadual, já assim se manifestou:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 109, DE 23 DE JUNHO DE 2005, DO ESTADO DO PARANÁ. ATO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DETERMINAÇÃO DE PRAZO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO REGRESSIVA, PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, CONTRA O AGENTE PÚBLICO QUE DEU CAUSA À CONDENAÇÃO DO ESTADO, SEGUNDO DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA E IRREFORMÁVEL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "C", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO PÚBLICO INTEGRANTE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ARTIGO 61, § 1º, II, "E" C.C ART. 84, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO.

1. O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência.

2. Compete ao Poder Executivo estadual a iniciativa de lei referente aos direitos e deveres dos servidores públicos (artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal).

3. O texto normativo da Lei complementar estadual de n. 109/05, do Estado do Paraná, impõe obrigação funcional aos servidores da Procuradoria Estadual - sob pena de sanção diante do seu descumprimento - cuja instituição não se encarta na iniciativa parlamentar ora questionada, restando patente a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo que dispõe sobre servidores públicos, como se evidencia da sistemática disposta no artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal, de observância compulsória pelos entes federados.

4. A Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. (Precedentes: ADI n. 1.594, Relator o Ministro EROS GRAU, Dje de 22.8.08; ADI n. 2.192, Relator o Ministro RICARDO

LEWANDOWSKI, DJ de 20.6.08; ADI n. 3.167, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 6.9.07; ADI n. 2.029, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 24.8.07; ADI n. 3.061, Relator o Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 9.6.06; ADI n. 2.417, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5.12.03; ADI n. 2.646, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 23.5.03).

5. O ato normativo hostilizado inegavelmente dispõe sobre regime jurídico dos servidores da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, sendo certo que esta Corte igualmente já afirmou, inúmeras vezes, que a iniciativa de leis que versem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo. (Precedentes: ADI n. 1.440-MC, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 1º.6.01; ADI n. 2.856-MC, Relator o Ministro GILMAR MENDES, DJ de 30.4.04 e ADI n. 4.154, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 26.5.10, bem como foi sustentado pelo Min. Eros Grau, à fl. 53, por ocasião do julgamento da cautelar nesta ação direta).

6. A lei paranaense exigiu para órgão público integrante do Poder Executivo estadual, a Procuradoria do Estado, função que deveria ser inaugurada por nomeação do Executivo estadual, ao qual compete propor originariamente projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública (artigo 61, § 1º, II, "e" c.c art. 84, II e VI, da CF).

7. O Ilustre Procurador-Geral da República, em seu parecer de fls. 102/106, defende com propriedade este posicionamento, verbis: "14. A questão pode ser vista, ainda, sob outro ângulo, de modo a corroborar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. É que o diploma legal paranaense, ao determinar que a ação regressiva deverá ser ajuizada pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná em determinado prazo, confere atribuição a órgão público, o que, segundo a Constituição Nacional, também é matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 15. Sob essa perspectiva, tem-se, no caso, ingerência da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná em prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo estadual para a iniciativa de lei que disponha sobre atribuições dos órgãos da Administração Pública, que se extrai, pelo princípio da simetria, do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Constituição da República. 16. Com efeito, as atribuições dos órgãos da Administração pública, embora não mais constem expressamente da redação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Lei Maior, em virtude da alteração promovida pela EC 32/2001, devem ser tratadas em lei

de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 17. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual se considera '...indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgãos pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação' (ADI 3.254, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 2/12/2005)."

8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 109/05, do Estado do Paraná.

(ADI 3564, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 13-08-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 08-09-2014 PUBLIC 09-09-2014, sem negrito e grifo no original).

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 11.452/2000, EDITADA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - DIPLOMA LEGISLATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO - COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO - MATÉRIA INERENTE À ORGANIZAÇÃO E À ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO ADMINISTRATIVO VINCULADO AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO - OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - PRECEDENTES - PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DIPLOMA LEGISLATIVO QUESTIONADO - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS - O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e organização e

estruturação dos órgãos administrativos vinculados ao Poder Executivo estadual (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, seja dele, ou não, a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.

(ADI 2442, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17-10-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019, sem negrito no original).

Este egrégio Conselho Especial trilha idêntico norte, a saber:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 6.379/2019. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS E INSUMOS AOS USUÁRIOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE POR FARMÁCIAS PRIVADAS EM CASO DE FALTA NA REDE PÚBLICA DE SAÚDE. NORMA GERAL DE SAÚDE DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INSTITUIÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES PARA A SECRETARIA DE SAÚDE. INICIATIVA DE LEI PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA COMETIDA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INTERVENÇÃO NA DISCIPLINA CONTRATUAL DE ESTABELECIMENTOS PRIVADOS. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E DA LIVRE CONCORRÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

I. A Lei Distrital 6.379/2019, ao assegurar “o acesso gratuito dos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS a medicamentos e insumos não fornecidos por motivo de falta de disponibilidade em estoque nas unidades e estabelecimentos da rede pública de saúde do Distrito Federal”, mediante “farmácias da rede privada de saúde localizadas no Distrito Federal e contratadas mediante licitação”, se apropria da competência da União para legislar sobre normas gerais de saúde, em dissonância com o que dispõem o artigo 24, inciso XII e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, e os artigos 14 e 207, incisos II e XXIV, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

II. A política de fornecimento de medicamentos ou de assistência farmacêutica está compreendida na competência do Sistema Único de Saúde e assim não pode ser instituída ou modificada por lei local, sobretudo de iniciativa parlamentar, presente o disposto no artigo 198 da Constituição Federal e os artigos 6º, incisos I e VI, 9º, 19-M, inciso I, e 19-U da Lei 8.080/1990.

III. Ao instituir novas atribuições para a Secretaria de Saúde, a Lei Distrital 6.379/2019 desafia o processo legislativo que deve observar a iniciativa do Governador do Distrito Federal, nos termos dos artigos 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito.

IV. Lei de iniciativa parlamentar que intervém na organização e no funcionamento da Administração Pública vulnera o primado da separação dos poderes consagrado no artigo 53 e confisca competências materiais cometidas ao Governador do Distrito Federal pelo artigo 100, incisos IV, VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

V. Lei que impõe às “farmácias da rede privada de saúde localizadas no Distrito Federal” a venda de medicamentos por valores previamente definidos supera o espaço regulatório do domínio econômico e ofende os primados da livre iniciativa e da livre concorrência consagrados nos artigos 2º, inciso IV, e 158, incisos IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

VI. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital 6.379/2019, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes.

(Acórdão 1855556, 0709749-62.2022.8.07.0000, Relator(a): JAMES EDUARDO OLIVEIRA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 07/05/2024, publicado no DJe: 27/06/2024, sem negrito no original).

Não é a primeira vez, inclusive, que a Câmara Legislativa do Distrito Federal, por lei de iniciativa parlamentar, tenta impor novas atribuições ao DETRAN/DF, tal qual ocorre novamente. E, em outra oportunidade, este egrégio

Tribunal também declarou a inconstitucionalidade de outro diploma legislativo, cuja ementa do julgado segue abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 7.082/22. FAIXA DE ESPORTE, LAZER E TRÂNSITO DE CICLISTAS NA PONTE JK AOS FINAIS DE SEMANA E FERIADOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVADO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. OFENSA À LODF.

I - A Lei Distrital 7.082/22, oriunda de projeto de lei de autoria parlamentar, que versa sobre a criação de uma faixa de esporte, lazer e trânsito de ciclistas na Ponte JK aos finais de semana e feriados, ofende os arts. 71, § 1º, inc. IV, e 100, incs. VI e X, todos da LODF, pois usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo referente à organização e ao funcionamento da administração do Distrito Federal, o que caracteriza a inconstitucionalidade formal da norma impugnada, por vício de iniciativa.

II - Julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital 7.082/22, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes.

(Acórdão 1666194, 0711198-55.2022.8.07.0000, Relator(a): VERA ANDRIGHI, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 14/02/2023, publicado no DJe: 03/03/2023, sem negrito no original)

Nesse panorama, ficou caracterizada a inconstitucionalidade formal da norma impugnada, por vício de iniciativa, pois não observada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo referente à organização e ao funcionamento da administração do Distrito Federal, com a imposição indevida de novas atribuições ao DETRAN-DF.

De mais a mais, a Lei Distrital n. 7.464/2024 ainda padece de outro defeito, representado pela ausência de prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro com as medidas ali determinadas. Também não houve indicações das fontes de custeio quanto à assunção das despesas e encargos relacionados pela lei impugnada, o que, de fato, denota interferência orçamentária com implemento de despesas em afronta ao artigo 17, inciso II, da LODF.

E, com alguma similitude, já decidiu este Tribunal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 5.883 - 6 DE JUNHO DE 2017. MEDIDAS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO USO INDEVIDO DE DROGAS E AO TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS NAS ESCOLAS INTEGRANTES DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DO DF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA A SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL, OBRIGAÇÕES E SANÇÕES A SERVIDORES PÚBLICOS DISTRITAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA E AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

I - A Lei Distrital nº 5.883/2017, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre atribuições de Secretaria de Estado do Distrito Federal, impor obrigações e sanções aos servidores públicos do referido ente Federativo e criar despesas, ofende a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

II - Afronta o princípio da Separação de Poderes e da Reserva da Administração a lei de iniciativa parlamentar que interfere nas atribuições e na gestão orçamentária de órgãos e entidades vinculados ao Poder Executivo.

III - Da possibilidade de reconhecimento da inconstitucionalidade formal do dispositivo que impõe obrigações e a aplicação de sanções aos diretores de escolas públicas, em razão do descumprimento da determinação contida no artigo 1º da Lei nº 5.883/2017, advém a necessidade de se reconhecer, também, a inconstitucionalidade do dispositivo que estende tal possibilidade às escolas integrantes da rede particular de ensino, por ofensa ao Princípio da Isonomia, previsto nos art 2º, parágrafo único e 19, caput, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

IV - Padece de inconstitucionalidade material a norma que fere o Princípio da Livre Iniciativa, ao determinar obrigações e despesas para escolas particulares do DF.

V - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital nº 5.883/2017, com eficácia erga omnes e ex tunc.

(Acórdão 1348015, 0000024-95.2019.8.07.0000, Relator(a): NILSONI DE FREITAS CUSTODIO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 08/06/2021, publicado no DJe: 30/06/2021, sem negrito e grifo no original)

Em relação ao aspecto da inconstitucionalidade material, salta aos olhos que a falha de iniciativa formal a respeito da organização e do funcionamento da Administração Pública, inclusive com interferência no orçamento de autarquia do Distrito Federal, transborda para seara do conteúdo da norma, já que a iniciativa desse tipo de matéria cabe ao Poder Executivo, na chamada Reserva de Administração, e a ingerência de outro Poder afeta a independência e harmonia entre os poderes, portanto, o Princípio da Separação de Poderes.

A doutrina abalizada de Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, in Curso de Direito Constitucional – 18. Ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2023 (Série IDP – Linha Doutrina), p. 1.460, leciona:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou-se no sentido de que os Estados-membros estavam obrigados a seguir as regras básicas do processo legislativo. O raciocínio adotado está exposto na ADI 97/RO257 pelo relator, o Ministro Moreira Alves. Argumentou-se que **entre os princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático (Título I da CF) está o da tripartição dos poderes (art. 2º da CF), indissociável do regime democrático. Este, por seu turno, configura princípio constitucional sensível (art. 34, VII, a, da CF) e, portanto, se impõe aos Estados-membros. Sendo a regra de reserva de iniciativa de lei aspecto relevante do desenho da tripartição de poderes, os Estados-membros não podem dela apartar-se. As matérias, portanto, que a Constituição Federal reserva à iniciativa do Chefe do Executivo não podem ser reguladas, no Estado, sem tal iniciativa. (sem negrito no original).**

No mesmo sentido, julgados desta Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI DISTRITAL N. 6.715/2020. PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO PROGRESSIVA DE AÇÕES DE SAÚDE (PDPAS). VÍCIO MATERIAL. NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA EXCLUSIVA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO.

1. A Lei Distrital n. 6.715/2020, ao dispor sobre normas gerais de licitação e contratos, usurpa a competência privativa da União para legislar sobre a matéria prevista no art. 22, inc. XXVII, da Constituição Federal e, por paralelismo, afronta o art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

2. A Lei Distrital n. 6.715/2020 vai de encontro do que está disposto nos arts. 71, § 1º, inc. IV e 100, inc. X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, em razão da existência de inequívoca interferência na organização e no funcionamento de unidades da administração pública local, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

3. A iniciativa para legislar sobre o orçamento do Distrito Federal é reservada ao Chefe do Poder Executivo, o que enseja a necessidade de reconhecimento da inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa da Lei Distrital n. 6.715/2020.

4. A inconstitucionalidade por vício de iniciativa enseja violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração, cujo objetivo principal é impedir a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

5. Declarada a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital n. 6.715/2020 com efeitos retroativos (ex tunc) e vinculantes (erga omnes).

(Acórdão 1421142, 0709055-30.2021.8.07.0000, Relator(a): HECTOR VALVERDE SANTANNA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 03/05/2022, publicado no DJe: 17/05/2022, sem negrito no original).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RITO SUMÁRIO PREVISTO NO ART. 12 DA LEI Nº 9.868/1999 E NO ART. 146 DO RITJDFT. ART. 3º DA LEI DISTRITAL Nº 7.160/2022. EMENDA ADITIVA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. MAJORAÇÃO DO VALOR DA GRATIFICAÇÃO DE

ATIVIDADE DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - GAV. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL PARA INICIAR PROJETO DE LEI QUE DISPONHA SOBRE SERVIDORES PÚBLICOS DISTRITAIS E AUMENTO DE SUA REMUNERAÇÃO. ART 71, §1º, I E II, DA LODF. INGERÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. REGRA GERAL DOS EFEITOS RETROATIVOS OU EXTUNC. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

1. Adota-se o rito sumário previsto no art. 12 da Lei 9.868/99 e no art. 146 do RITJDFT, em razão da relevância social da matéria.

2. O Projeto de Lei nº 2.873/2022, que deu origem à Lei Distrital nº 7.160/2022, de autoria do Governador do Distrito Federal, tinha por objetivo instituir a Gratificação de Incentivo ao Serviço Temporário de Médico, a ser paga aos Médicos contratados temporariamente, além de alterar a Lei nº 4.266/2008. Não obstante o disposto, por meio de emenda aditiva parlamentar, o art. 3º Lei Distrital nº 7.160/2022 alterou o art. 38 da Lei Distrital nº 4.470/2010 de modo a majorar a Gratificação de Atividade de Vigilância Sanitária - GAV. 2.1. Verifica-se vício de inconstitucionalidade formal, referente à iniciativa privativa do Governador para projetos de lei que cuidem de servidores públicos distritais e aumento de sua remuneração. 2.1.1. O STF, no RE 745811 RG (Tema 686), com repercussão geral reconhecida, manifestou-se no sentido de que a edição de normas alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos está reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e eventual emenda parlamentar tratando da matéria está eivada de vício formal, sendo, portanto, inconstitucional. 2.2. Ainda que assim não fosse, o art. 72, I, da LODF estipula que não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal. 2.3. Não se está a tolher o poder de emenda do Legislativo, porém, apesar de deter competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, existem alguns limites constitucionais que devem ser observados: as emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo não poderão acarretar aumento de despesa pública e deverão observar a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial. 2.4. Ademais, para que possam ser concedidas vantagens pecuniárias ou aumento

de remuneração a servidores, o art. 157, §1º, I e II, da LODF exige a compatibilidade com as peças orçamentárias, por meio de autorização específica na LDO e prévia dotação orçamentária na LOA.

2.5. Ao regular matéria com influência no orçamento do Poder Executivo, verifica-se que o dispositivo legal impugnado também apresenta vício material de inconstitucionalidade, por violação à separação dos poderes e à reserva da Administração.

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Distrital nº 7.160/2022, com efeitos ex tunc.

(Acórdão 1740742, 07379402020228070000, Relator(a): ALFEU MACHADO, Conselho Especial, data de julgamento: 15/8/2023, publicado no PJe: 17/8/2023. Pág.: Sem Página Cadastrada, sem negrito no original).

Consoante o acima exposto, é de se concluir que a lei ora questionada, de iniciativa parlamentar, usurpou competência legislativa do Governador do DF para legislar sobre atribuições de órgãos da Administração Pública e sobre matéria orçamentária, em desacordo com o que preconizam os artigos 17, inciso II, e 71, §1º, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Além disso, também houve afronta aos artigos 53 e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, em nítida inconstitucionalidade material.

DISPOSITIVO

Pelos fundamentos expostos, acompanho a eminente Relatora e **julgo procedente o pedido**, para declarar, com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital 7.464/2024, frente aos artigos 17, inciso II; 53; 71, § 1º, inciso IV; 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

É o meu voto.

O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI - 14º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ROBERVAL CASEMIRO BELINATI - 15º 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 7.464, de 28 de fevereiro de 2024, que *“dispõe sobre a infraestrutura de apoio às atividades de treinamento e instrução de aprendizes de motorista, e dá outras providências”*, tendo como parâmetro os artigos 17, inciso, II; 53; 71, §1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal (ID 57031263).

O autor alega que a norma impugnada padece de inconstitucionalidade formal e material.

No tocante à primeira alegação, aduz que *“os artigos 2º, 4º e 5º da Lei Distrital n.º 7.464/2024, de iniciava parlamentar, devem ser declarados inconstitucionais, por afronta ao art. 71, § 1º, IV, da LODF, na medida em que tratam de atribuições da Administração Pública distrital, matéria reservada à iniciava legislava do Chefe do Executivo”*.

Expõe que *“o art. 2º da lei ora impugnada preconiza que o órgão de trânsito (na verdade, autarquia, o DETRAN/DF) usará as áreas destinadas a treinamento para a realização de exames de direção veicular.”*

Aponta que *“o art. 4º do diploma incumbe ao órgão ou entidade pública (mais uma vez, ao DETRAN/DF) a manutenção, conservação, limpeza e vigilância das áreas disponibilizadas e do equipamento público”*, bem como explicita que o *“art. 4º, § 1º, viabiliza que o DETRAN/DF transfira a responsabilidade para a Administração Regional, para outro órgão público ou para a entidade representativa das autoescolas”* e que o *“art. 4º, § 2º, por sua vez, dispõe que a exploração da lanchonete pode ser feita por terceiro, pessoa física ou jurídica.”*

Destaca que *“o art. 5º autoriza que o ‘órgão de trânsito responsável pelos exames de direção veiculador’ (é dizer, também o DETRAN/DF) adote determinadas providências para custear as atribuições que lhe foram conferidas pelo preceito anterior, de manutenção, conservação limpeza e vigilância das áreas.”*

Defende que os artigos 2º, 4º e 5º da Lei Distrital n.º 7.464/2024 devem ser declarados inconstitucionais, na medida em que tratam de atribuições da Administração Pública Distrital, matéria de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal. Entende, assim, que não cabe ao Poder Legislativo do Distrito Federal determinar que o *“DETRAN/DF seja o responsável por custear todas as despesas originadas pela infraestrutura de apoio às atividades de treinamento e instrução de aprendizes de motoristas.”*

Sustenta, ainda, que a lei impugnada cria despesas obrigatórias para a Administração Pública do Distrito Federal com a manutenção, conservação, limpeza e vigilância de novos espaços e equipamentos públicos, sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, violando, assim, o artigo 17, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Acrescenta que a referida lei também está maculada de inconstitucionalidade material, ao violar *“os arts. 53 e 100, VI e X, LODF – porque não observa a separação dos Poderes nem a Reserva da Administração.”*

O Governador do Distrito Federal pede, assim, a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada. No mérito, requer a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 7.464/2024, “*com efeitos ex tunc, erga omnes e vinculante, por violação aos arts. 17, II; 53; 71, § 1º, IV, e 100, VI e X; todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.*”

A medida cautelar foi deferida por este Conselho Especial, em sessão realizada em 18/06/2024, nos termos do voto da eminente Relatora, Desembargadora Maria de Lourdes Abreu (ID 60854452).

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, representada por seu Presidente, apresentou informações (ID 63541828), manifestando-se pela improcedência do pedido.

A Procuradora Geral do Distrito Federal, na qualidade de curadora da norma, manifestou-se pela procedência do pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade (ID 64839556).

O Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na qualidade de *custos constitutionis*, oficiou pelo conhecimento da ação direta e procedência do pedido (ID 65176214).

É o relatório.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, admito a ação direta de inconstitucionalidade.

A Lei Distrital n.º 7.464/2024, de 28 de fevereiro de 2024, ora impugnada, possui a seguinte redação, *in verbis*:

“LEI Nº 7.464, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2024

(Autoria: Deputado Ricardo Vale da Silva)

Dispõe sobre a infraestrutura de apoio às atividades de treinamento e instrução de aprendizes de motorista, 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 O Poder Público do Distrito Federal deve disponibilizar áreas destinadas ao treinamento de direção veicular dos aprendizes de motoristas, para uso das autoescolas.

§ 1º Devem ser disponibilizadas tantas áreas quantas se mostrarem necessárias pelo critério geográfico e de demandas.

§ 2º Cada área disponibilizada deve estar devidamente sinalizada sobre sua finalidade, bem como permanentemente mantida em bom estado de conservação.

Art. 2º As áreas disponibilizadas na forma do art. 1º devem ser usadas também pelo órgão de trânsito para os exames de direção veicular.

Art. 3º Em cada área disponibilizada, deve haver equipamento público de apoio para os instrutores e aprendizes, com pelo menos dois banheiros e três salas de apoio, observadas as regras de acessibilidade.

Parágrafo único. O equipamento público também pode ser construído com espaço para acomodar uma lanchonete.

Art. 4º A manutenção, conservação, limpeza e vigilância das áreas disponibilizadas e do equipamento público de apoio são de responsabilidade do órgão ou entidade pública responsável pelos exames de direção veicular.

§ 1º O órgão ou entidade pública responsável pelos exames de direção veicular pode repassar a prestação dos serviços relacionados com o equipamento público de apoio para:

I - a Administração Regional respectiva ou para outro órgão da Administração Pública com vista a otimizar os recursos públicos empregados;

II - a entidade representativa das autoescolas.

§ 2º A prestação dos serviços relacionados com o equipamento público de apoio pode ser repassada para a pessoa física ou jurídica interessada em explorar a lanchonete prevista no Art. 3º, parágrafo único.

Art. 5º Para custear as despesas de que trata o art. 4º, fica o órgão responsável pelos exames de direção veicular autorizado a:

I - instituir preço público a ser cobrado das pessoas físicas e jurídicas usuárias das áreas disponibilizadas, bem como pelo uso do equipamento público de apoio;

II - permitir, mediante pagamento, o uso de propaganda e publicidade nas áreas disponibilizadas e do equipamento público de apoio;

III - cobrar pelo uso da lanchonete instalada no equipamento de apoio.

Parágrafo único. As disposições deste artigo não se aplicam nas hipóteses do art. 4º, § 1º, II, e § 2º.

Art. 6º As despesas com as obras necessárias ao cumprimento desta Lei correm à conta das dotações consignadas no orçamento do Distrito Federal, observadas as normas da Lei

Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, quando de sua implementação.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 4 de março de 2024

135º da República e 64º de Brasília

DEPUTADO WELLINGTON LUIZ

Presidente”.

As normas da Lei Orgânica do Distrito Federal tidas por violadas são as seguintes:

“Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

[...]

II - orçamento;

[...]”.

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

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.”.

“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; [...].”

“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; [...].”

Argumenta o Governador do Distrito Federal, com razão, que a referida lei local afronta a Lei Orgânica do Distrito Federal, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa privativa de propor projeto de lei que trate de atribuições de órgãos da administração pública e sobre questões orçamentárias.

É cediço que a **inconstitucionalidade formal** de um ato normativo é verificada diante da inobservância de regras de competência ou quando em desacordo com formalidade ou procedimento exigido pela Constituição ou, no caso, pela 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]

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, *in 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.

No caso em apreço, está demonstrada a violação à reserva da administração, tendo em vista que a norma impugnada cria atribuições à Administração Pública, ao incumbir a órgão ou entidade pública responsável pelos exames de direção veicular (DETRAN) a responsabilidade pela manutenção, conservação, limpeza e vigilância de área a ser destinada para infraestrutura de apoio de atividades de treinamento e instrução de aprendizes motoristas.

A respeito do postulado constitucional da reserva de administração, ressalta-se que ele impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

A Lei Orgânica do Distrito Federal atribui ao Governador do Distrito Federal a iniciativa de propor leis que disponham sobre *“criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, Órgãos e entidades da administração pública”* (artigo 71, § 1º, inciso IV).

Logo, ficou evidenciado que a Lei Distrital n.º 7.464/2024, ao estabelecer atribuições para órgão do Poder Executivo, invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, o que caracteriza a censurada inconstitucionalidade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal adota o entendimento de que a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre organização administrativa no âmbito do ente federativo afasta a possibilidade dos demais legitimados para o processo legislativo apresentarem proposta de lei com o objetivo de criar, alterar ou extinguir órgãos públicos ou com o escopo de criar ou modificar suas atribuições.

Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PRECEITO NORMATIVO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE, ALÉM DE IMPLICAR AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA, TAMBÉM INTERVÉM NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO – **USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** – PROVIMENTO DERIVADO – ASCENSÃO E “ENQUADRAMENTO” – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – OFENSA AO ARTIGO 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO – CONTEÚDO MATERIAL DA NORMA LEGAL IMPUGNADA (ART. 70 DA LEI Nº 6.161/2000) QUE, AO TORNAR SEM EFEITO ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS PELO GOVERNADOR DO ESTADO, FEZ INSTAURAR SITUAÇÃO FUNCIONAL INCOMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO – IMPOSSIBILIDADE – OFENSA AOS POSTULADOS CONSTITUCIONAIS DO CONCURSO PÚBLICO, DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO LEGAL QUESTIONADO – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS –

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE – O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e

arbitrário a outros. Precedentes. Doutrina. **RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência político-administrativa do Poder Executivo.** É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por ato legislativo, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação “ultra vires” do Poder Legislativo, que não pode, em sua condição político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (ADI 2364, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17-10-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019) (grifou-se).

Trata-se de inconstitucionalidade de ordem formal, como bem destacado nos seguintes precedentes:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI Nº 5.776, DE 2014, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ. SERVIÇOS FUNERÁRIOS. DIREITO À INFORMAÇÃO. NORMA PROTETIVA AO CONSUMIDOR. DIVISIBILIDADE DAS LEIS. **VÍCIO DE INICIATIVA. RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DISPOSITIVOS INCONSTITUCIONAIS.**

[...]

3. **É formalmente inconstitucional a norma de iniciativa parlamentar que envolva matérias afetas à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, tais como estrutura da Administração, atribuição dos órgãos desse Poder ou minúcias de contratos de concessão de serviços públicos.** 4. *Agravo regimental parcialmente provido.*” (ARE 1366423 AgR, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal Pleno, julgado em 13-05-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-06-2024 PUBLIC 28-06-2024) (grifou-se).

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. LEI 8.175/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE REGULAMENTA O FECHAMENTO OU TRANSFERÊNCIA DE UNIDADES DE ENSINO PÚBLICO NAQUELE ESTADO. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. *Recurso Extraordinário interposto pelo PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que julgou improcedente Representação de Inconstitucionalidade ajuizada pelo ora recorrente, para declarar a constitucionalidade da Lei Estadual 8.175, 30 de novembro de 2018, de autoria parlamentar, que regulamenta o fechamento ou transferência de unidades de ensino público no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.*

2. **A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para o Conselho Estadual de Educação; para o Conselho Escola Comunidade da Unidade; para a Secretaria de Estado de Educação; e para a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento Social.**

3. **Há nítida interferência na estrutura e funcionamento de órgãos públicos sujeitos à direção superior do Poder Executivo. De fato, as atividades previstas na Lei Estadual 8.175/2018, do Estado do Rio de Janeiro, influenciam na atuação e no funcionamento da administração do Estado e implicam a alocação de servidores e serviços, ferindo o comando constitucional posto no art. 61, § 1º, II, “e”, aplicável por simetria.**

4. *Agravo Interno a que se nega provimento.*” (ARE 1371889 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 16-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-100 DIVULG 24-05-2022 PUBLIC 25-05-2022) (grifou-se).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. **INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE.**

1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º).

2. **Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos.**

3. *Ação Direta julgada procedente.*” (ADI 4288, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020) (grifou-se).

Assim, a lei distrital impugnada além de padecer de inconstitucionalidade formal, por violar o artigo 71, § 1º, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, em razão de criar atribuições para a Administração Pública, cuja iniciativa compete ao Chefe do Poder Executivo, trata de matéria orçamentária de competência privativa do Governador do Distrito Federal, ao criar despesas obrigatórias - com a manutenção, conservação, limpeza e vigilância de novos espaços e equipamentos públicos - sem indicar a estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro, violando, assim, os artigos 17, inciso II, e 71, § 1º, inciso V, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal e o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória.

Do mesmo modo, verifica-se que a lei impugnada padece de **inconstitucionalidade material**, uma vez que a invasão da reserva de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo local e a ingerência na organização e no funcionamento de órgão da administração pública do Distrito Federal, por consectário lógico, violam o princípio da separação harmônica entre os poderes (artigos 53, *caput*, e 100, incisos VI e X da Lei Orgânica do Distrito Federal).

Nesse sentido já decidiu este Conselho Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI DISTRITAL N. 6.715/2020. PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO PROGRESSIVA DE AÇÕES DE SAÚDE (PDPAS). VÍCIO MATERIAL. NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA EXCLUSIVA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. **VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO.**

1. A Lei Distrital n. 6.715/2020, ao dispor sobre normas gerais de licitação e contratos, usurpa a competência privativa da União para legislar sobre a matéria prevista no art. 22, inc. XXVII, da Constituição Federal e, por paralelismo, afronta o art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

2. A Lei Distrital n. 6.715/2020 vai de encontro do que está disposto nos arts. 71, § 1º, inc. IV e 100, inc. X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, em razão da existência de inequívoca interferência na organização e no funcionamento de unidades da administração pública local, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

3. A iniciativa para legislar sobre o orçamento do Distrito Federal é reservada ao Chefe do Poder Executivo, o que enseja a necessidade de reconhecimento da inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa da Lei Distrital n. 6.715/2020.

4. A inconstitucionalidade por vício de iniciativa enseja violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração, cujo objetivo principal é impedir a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

5. Declarada a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital n. 6.715/2020 com efeitos retroativos (ex tunc) e vinculantes (erga omnes).” (Acórdão 1421142, 0709055-30.2021.8.07.0000, Relator(a): HECTOR VALVERDE SANTANNA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 03/05/2022, publicado no DJe: 17/05/2022.) (grifou-se).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI DISTRITAL Nº 6.684 de 28/9/2020. INICIATIVA PARLAMENTAR. CONCESSÃO GRATUITA DE REFEIÇÕES NOS RESTAURANTES COMUNITÁRIOS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19. AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM FONTE DE CUSTEIO NO ORÇAMENTO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO GOVERNADOR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. **MATERIAL. VIOLAÇÃO A SEPARAÇÃO DOS PODERES.**

1. “O princípio constitucional da reserva de administração intenta limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo. Trata-se de princípio que prestigia a separação dos poderes, com o que se impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva. Daí porque são formalmente inconstitucionais as leis, de origem parlamentar, que dispõem sobre provimento de cargos públicos e sobre matéria afeta à organização e ao funcionamento da Administração Pública do DF, temas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 71, § 1º, inciso II, e do art. 100, incisos VI e X, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal.” Precedentes: Conselho Especial: Acórdão 1040052, Relator Des. Arnaldo Camanho; e Acórdão n. 585372, Relatora Desa. Ana Maria Duarte Amarante Brito.

2. A atuação legislativa que deixa de observar a competência privativa atribuída ao Poder Executivo viola princípio da independência e da harmonia dos Poderes (LODF, art. 53).

3. Declara-se a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital, de iniciativa de Parlamentar, que concede gratuidade de refeição nos restaurantes comunitários do Distrito Federal aos beneficiários do auxílio emergencial, pois a matéria é de iniciativa privativa do Poder Executivo (LODF, art. 100, X).

4. Atualmente, há um valor a ser pago por refeição fornecida pelos restaurantes comunitários, ainda que módico. É inegável que a isenção de pagamento traz um impacto financeiro correlacionado, sobretudo diante do alto número de consumidores diários, seja para o café da manhã ou para o almoço. Em decorrência da gratuidade, além da ausência de receita, poderia haver um aumento de despesas, mas a lei não previu a indicação da respectiva fonte de custeio, em nítida violação ao art. 71, §1º, IV e § 2º da LODF.

5. ADI julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, na íntegra, da Lei Distrital nº 6.684/2020, de 28/9/2020, com efeito *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.” (Acórdão 1398584, 0746165-97.2020.8.07.0000, Relator(a): DIAULAS COSTA RIBEIRO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 08/02/2022, publicado no DJe: 23/02/2022.) (grifou-se).

Feitas essas considerações, conclui-se que a lei ora contestada, de iniciativa parlamentar, usurpou competência legislativa própria do Governador do Distrito Federal para legislar sobre atribuições de órgãos da administração pública e sobre matéria orçamentária, em afronta aos artigos 17, inciso II, e 71, §1º, incisos IV e V, da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como incorreu em inconstitucionalidade material por ofensa aos artigos 53 e 100, incisos VI e X da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Por tais razões, deve ser julgada procedente a pretensão e declarada a inconstitucionalidade formal e material da norma em exame.

Diante do exposto, admito a ação direta e, acompanhando a eminente relatora, julgo procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 7.464/2024, 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.

O Senhor Desembargador SILVANO BARBOSA DOS SANTOS - 16º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador JESUINO RISSATO - 17º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador WALDIR LEONCIO JUNIOR - 18º Vogal

Com o relator

DECISÃO

Julgou-se procedente o pedido para declarar, com efeito ex tunc e erga omnes, a inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 7.464/24, nos termos do voto da Relatora. Un?nime

Assinado eletronicamente por: **MARIA DE LOURDES ABREU**

29/01/2025 17:15:29

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

ID do documento: **68147227**



25012917152892900000065

IMPRIMIR

GERAR PDF