

11/09/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.180 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Ação direta de inconstitucionalidade. “Brasília Music Festival”. Lei Distrital n. 3.189/03. **2.** Previsão de encargos orçamentários às secretarias de Estado de Cultura e de Segurança Pública. Projeto de lei encaminhado por parlamentar. Vício de iniciativa. Violação aos arts. 61, § 1º, II, “b”, e 165, III, da Constituição Federal. **3.** Lei de roupagem supostamente genérica. Circunstâncias fático-jurídicas que permitem seja identificado um único favorecido. Violação à moralidade e à impessoalidade administrativas. Precedente. **4.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei Distrital n. 3.189/03.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Impedido o ministro Dias Toffoli.

Brasília, 11 de setembro de 2014.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.180 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator):

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Distrito contra a Lei Distrital n. 3.189/03, a qual dispõe:

“Art. 1º Fica incluído no calendário de eventos oficiais do Distrito Federal o Brasília Music Festival, a ser realizado anualmente, preferencialmente no mês de setembro.

Art. 2º Anualmente, o Poder Executivo destinará à Secretaria de Cultura os recursos necessários à montagem e à realização do Brasília Music Festival.

Parágrafo único. O aparato de segurança e o controle de trânsito necessário à realização desta festa ficarão a cargo da Secretaria de Segurança Pública.

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

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

Aduz o requerente, em síntese, que o evento chamado “Brasília Music Festival” teria caráter estritamente particular, sendo, assim, as previsões da Lei Distrital inconstitucionais por *“admitir o estabelecimento de feudos de particulares ‘amigos do poder’, que receberiam benefícios estatais sem qualquer retorno social direto”* (fl. 16).

Ademais, sustenta o Requerente a inconstitucionalidade formal do art. 2º da Lei Distrital n. 3.189/03, uma vez que, ao dispor sobre a vinculação de receitas públicas, incorreria em vício de iniciativa, por tratar-se de matéria exclusiva para o Chefe do Executivo.

ADI 4.180 / DF

Em decisão monocrática de fls. 34-36, o então Relator, Min. Cezar Peluso, concedeu a medida liminar pleiteada, para suspender a eficácia do art. 2º da Lei Distrital n. 3.189/03, a qual foi confirmada pelo Plenário em Sessão de 10.3.2010, em acórdão assim ementado:

“2. INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 2º da Lei nº 3.189/2003, do Distrito Federal. Inclusão de evento privado no calendário de eventos oficiais do Distrito Federal. Previsão da destinação de recursos do Poder Executivo para seu patrocínio. Encargo adicional à Secretaria de Segurança Pública. Iniciativa legislativa de deputado distrital. Inadmissibilidade. Aparente violação aos arts. 61, § 1º, II, alínea b , e 165, III, da Constituição Federal. Medida liminar deferida e referendada. Aparenta inconstitucionalidade, para efeito de liminar em ação de descumprimento de preceito fundamental, o disposto no art. 2º da Lei nº 3.189/2003. do Distrito Federal.”

O Advogado-Geral da União manifesta-se em petição de fls. 66-80, opinando pela inconstitucionalidade da Lei Distrital n. 3.189/03.

Há parecer da Procuradoria-Geral da República pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade (fls. 276-288).

É o relatório.

11/09/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.180 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator): A inconstitucionalidade formal do art. 2º da Lei Distrital n. 3.189/03 é patente. Isso porque o referido diploma é resultante da aprovação de projeto de lei de autoria de Deputado Distrital, e, dessa forma, vai de encontro a expressas disposições constitucionais (art. 61, *caput*, § 1º, II, “e”; art. 84, III, XXIII; art. 165, III, da Constituição Federal), segundo as quais é do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que crie novas atribuições a órgãos da administração pública e repercuta no orçamento (aumento de despesas) do Poder Executivo da unidade da federação correspondente.

Nesse sentido, não se pode olvidar que a subvenção de evento particular por meio de recursos públicos deve submeter-se à gestão administrativa e à organização orçamentária do Poder Executivo. A lei que impõe novas despesas sem previsão orçamentária certamente ofende o art. 165, III, da Constituição.

Assim, irretocáveis as conclusões alcançadas pelo min. Cezar Peluso no julgamento da medida liminar, no que se refere à inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Distrital n. 3.189/03.

A referida inconstitucionalidade formal, no entanto, não tem o condão de inquirir de nulidade todo o diploma legislativo, uma vez que os demais dispositivos não tratam de vinculação de receitas públicas, mas tão somente da inclusão do evento cultural no calendário de eventos oficiais do Distrito Federal.

Passo, então, a apreciar as alegações do requerente a respeito da inconstitucionalidade material do diploma por violação ao princípio republicano e à impessoalidade administrativa.

Inicialmente, impende reconhecer que o art. 2º da Lei Distrital n. 3.189/03, ao exigir a destinação de verba pública ao custeio de evento particular, com fins lucrativos, sem a necessária contrapartida (como se

ADI 4180 / DF

nota dos documentos juntados às fls. 89-211), desatende ao princípio republicano e à impessoalidade administrativa. Como bem afirmou o Advogado-Geral da União, “a destinação de verbas públicas para o custeio de evento cultural tipicamente privado, sem amparo no regime jurídico-administrativo, traduz-se em favorecimento a segmento social determinado, incompatível, portanto, com o interesse público e com os preceitos constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição da República)”.

Ademais, constato que a inconstitucionalidade material também alcança o art. 1º, o qual dispõe sobre a inclusão “*no calendário de eventos oficiais do Distrito Federal o Brasília Music Festival, a ser realizado anualmente, preferencialmente no mês de setembro*”. Isso porque o referido artigo, apesar de parecer irrelevante, concede ao particular especificamente envolvido favorecimento desproporcional, ao assegurar, por exemplo, seja seu evento divulgado por propaganda oficial, o que não se coaduna com os princípios da impessoalidade administrativa.

Faz-se necessário ressaltar que, na hipótese, em que pese a roupagem supostamente geral dos arts. 1º e 2º da Lei n. 3.189/03, tem-se que, na realidade, ambos possuem destinatário muito específico. É que o “Brasília Music Festival”, ao contrário do que se depreende de leitura imediata do diploma legislativo, é evento previamente idealizado e planejado por um único e conhecido empreendedor particular, o qual poderá, de forma indeterminada no tempo, organizar seu evento com exclusividade e apoio financeiro direto do Governo do Distrito Federal.

A respeito da característica das normas de caráter individual, recordo as argutas reflexões do ministro Sepúlveda Pertence sobre o tema:

“A contraposição, no precedente, da disposição legal de efeitos concretos à regra geral e abstrata amolda-se à distinção, na obra póstuma de *Hans Kelsen*, entre a norma de caráter individual quando se torna individualmente obrigatória uma conduta única — e a norma de caráter geral — na qual ‘uma certa conduta é universalmente posta como devida’ (Hans

ADI 4180 / DF

Kelsen, Teoria Geral das Normas, trad. G. Florentino Duarte, Fabris Ed., 1986, p. 11). ‘O caráter individual de uma norma’ — explica o mestre da Escola de Viena — ‘não depende de se a norma é dirigida a um ser humano individualmente determinado ou a várias pessoas individualmente certas ou a uma categoria de homens, ou seja, a uma maioria não individualmente, mas apenas de certas pessoas de modo geral. Também pode ter caráter geral uma norma que fixa como devida a conduta de uma pessoa individualmente designada; não apenas uma conduta única, individualmente determinada, é posta como devida, mas uma conduta dessa pessoa estabelecida em geral. Assim quando, p. ex., por uma norma moral válida — ordem dirigida a seus filhos — um pai autorizado ordena a seu filho Paul ir à igreja todos os domingos ou não mentir. Essas normas gerais são estabelecidas pela autoridade autorizada pela norma moral válida; para os destinatários das normas, são normas obrigatórias, se bem que elas apenas sejam dirigidas a uma pessoa individualmente determinada. Se pela autoridade para tanto autorizada por uma norma moral válida é dirigido um mandamento a uma maioria de sujeitos individualmente determinados e apenas é imposta uma certa conduta individualmente — como, porventura, no fato de um pai que ordenou a seus filhos Paul, Jugo e Friedrich felicitarem seu professor Mayer pelo 50^o aniversário — então há tantas normas individuais quantos destinatários de norma. O que é devido numa norma — ou ordenado num imperativo — é uma conduta definida. Esta pode ser uma conduta única, individualmente certa, conduta de uma ou de várias pessoas individualmente; pode, por sua vez, de antemão, ser um número indeterminado de ações ou omissões de uma pessoa individualmente certa ou de uma determinada categoria de pessoas. Esta é a decisiva distinção” (ADI 2.535, rel. min. Sepúlveda Pertence, *DJ*, de 21-11-2003).

Por fim, cito o Parecer da Procuradoria Administrativa do Governo do Distrito Federal (PROCAD/PGDF), colacionado em parte pelo da

ADI 4180 / DF

Procuradoria-Geral da República de fls. 276-288, o qual bem esclarece a real especificidade do diploma normativo atacado:

“Volvendo-se ao exame do instrumento eleito para a viabilização formal da transferência voluntária de recursos à entidade com fins lucrativos, tenho que o convênio não se presta à formalização almejada. Em que pese a roupagem cooperativa que se pretendeu dar à proposta, não se verifica caracterizado ou mesmo demonstrado o 'interesse comum' a ser materializado através do ajuste administrativo.

Concessa venia, ainda que relevante o mérito cultural assinalado pela Pasta da Cultura, estamos analisando uma proposta de concessão de apoio financeiro, apresentada por uma sociedade empresarial, com a finalidade de subvencionar um evento extremamente lucrativo, cujo acesso da comunidade se dá mediante pagamento de ingressos custos altíssimos para a população. Não verificamos sequer a figura do fomento.

Compulsando o Plano de Trabalho e a minuta do convênio não verificamos o estabelecimento do aporte de contrapartida (vide a redação da alínea 'j' da Cláusula Sétima), cuja menção restringiu-se apenas à proposta empresarial, sem que fosse reproduzido no Plano de Trabalho ou na minuta de convênio.

(...)

Com efeito, analisado o procedimento sob a perspectiva da formalidade, verifica-se irregular a sua tramitação, merecendo reparos segundo as normas de regências e a orientação dos princípios da economicidade, da formalidade e da transparência da gestão pública, de acordo com o § 1º do art. 116 da LLCA” (fls. 203-204; grifei).

Dessa forma, ao se compreender que as circunstâncias legais singularizam o conjunto de destinatários da Lei n. 3.189/03 de forma a que somente haja um único empreendedor beneficiado, verifico estar demonstrado que o diploma legal viola a impessoalidade administrativa (cf. ADI 4.259-MC, rel. min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJ 20.8.2010).

ADI 4180 / DF

Com essas breves considerações, não vejo motivos para modificar o entendimento fixado pelo Tribunal no julgamento da medida cautelar.

Ante o exposto, meu voto é pela declaração de inconstitucionalidade total da Lei Distrital n. 3.189/03, confirmando a posição do Tribunal no julgamento da medida cautelar.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.180

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 11.09.2014.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário