

11/09/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.509 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S) : PGDF - MARCELLO ALENCAR DE ARAUJO
INTDO.(A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Distrito Federal n. 899/1995. 3. Ofensa à competência privativa do Chefe do Executivo para propor lei que disponha sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e de órgãos da administração pública. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 4. Previsão de alteração dos limites territoriais entre o Distrito Federal e o Estado de Goiás. Inconstitucionalidade material. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

A C Ó R D Ã O

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.

Brasília, 11 de setembro de 2014.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.509 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**
ADV.(A/S) : **PGDF - MARCELLO ALENCAR DE ARAUJO**
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 Federal contra a Lei Distrital n. 899, de 8 de agosto de 1995, que transfere para a Região Administrativa IV – Brazlândia o Núcleo INCRA 9 e dá outras providências, por ofensa aos §§ 3º e 4º do art. 18 da Constituição Federal.

Assim reza a norma impugnada:

“Art. 1º Fica transferido da RA IX – Ceilândia, e incluído à base territorial de jurisdição administrativa da RA IV – Brazlândia, parte da área onde se situa o Núcleo denominado INCRA 9 do Projeto Integrado de Colonização Alexandre de Gusmão.

Art. 2º A área que menciona o artigo anterior é constituída pela seguinte poligonal: inicia-se na bifurcação das rodovias DF 450 e BR 070, excluída a área urbana ali existente; segue por essa rodovia em sentido leste/oeste até o ponto de contato com o rio Descoberto; daí segue até a barragem ali existente; pela borda sudeste da barragem segue até a confluência do rio das Pedras, e por este acima até a ponte da rodovia DF 450 e por essa, em sentido sul, até o seu encontro com a BR 070, marco inicial.

Art. 3º O Governo do Distrito Federal, no prazo de 90 (noventa) dias, para fins de dotação orçamentária da RA IV – Brazlândia, e efeitos censitários com reflexos nos textos e mapas, regulamentará os novos limites territoriais entre as RAs de Ceilândia e Brazlândia.

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

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

Em síntese, sustenta o requerente que a Lei acarreta a perda para o Estado de Goiás da Barragem do Rio Descoberto e de uma parte

ADI 1.509 / DF

considerável do Lago do Descoberto, que são bens do Distrito Federal, e que lei do DF não disporia de força legal para promover a alteração dos limites entre este e algum Estado.

Instada a se manifestar, a Câmara Legislativa do Distrito Federal não apresentou informações.

Em julgamento realizado no dia 6 de fevereiro de 1997, o Plenário desta Corte deferiu a medida liminar para suspender a eficácia da Lei Distrital n. 899/95 até o julgamento final da ação, tendo lavrado a seguinte ementa:

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DISTRITO FEDERAL: LIMITES TERRITORIAIS. ALTERAÇÃO. REGIÕES ADMINISTRATIVAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: LEI Nº 899, DE 08.08.1995. ARTIGOS 18, §§ 3º E 4º, 61, § 1º, 32, § 1º, 25, 71, § 1º, inc. IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A Lei nº 899, de 08.08.1995, do Distrito Federal, transferiu de uma Região Administrativa (Ceilândia), para outra (Brazlândia), parte de certa área territorial, onde situado o Núcleo denominado INCRA 09 do Projeto Integrado de Colonização Alexandre de Gusmão. 2. O Governador do Distrito Federal, alegando que a Lei alterou os limites do território do Distrito Federal, incorporando- o, em parte, ao Estado de Goiás, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, alegando violação dos §§ 3º e 4º do art. 18 da Constituição Federal. 3. Relevância dos fundamentos jurídicos da Ação, que mais se reforça ante o silêncio da Câmara Legislativa do DF, que deixou de prestar as informações requisitadas, como que admitindo a procedência do alegado na inicial. 4. Ainda que assim não fosse, é de se considerar que a Constituição Federal, no art. 61, § 1º, inc. II, "b", estabelece competir privativamente ao Presidente da República a iniciativa de lei que disponha sobre a organização administrativa federal, prerrogativa que cabe ao Governador do Distrito Federal, quando se trate dessa unidade da Federação (artigos 32, § 1º, 25 da C.F.). 5. O Distrito Federal rege-se por sua Lei Orgânica, como determina o art. 32 da C.F. E essa Lei, no art. 71, § 1º, inc. IV, estabelece competência privativa do Governador, para as Leis que disponham sobre "criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção,

ADI 1.509 / DF

incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, órgãos e entidades da administração pública, sendo as Administrações Regionais, correspondentes às Regiões Administrativas, órgãos da administração. 6. No caso, a iniciativa da Lei não foi do Governador, mas de parlamentar, o que também põe em dúvida sua validade sob o aspecto formal. 7. Quanto ao "periculum in mora" é manifesto, pois, durante a tramitação do processo, haverá o risco de alteração indevida dos limites territoriais do Distrito Federal e, até, segundo se alega, do Estado de Goiás, com as complicações disso decorrentes, ficando, assim, igualmente evidenciada, a alta conveniência da Administração na suspensão da eficácia da Lei. 8. Medida cautelar deferida, para suspensão, "ex nunc", da eficácia da Lei nº 899/95 do DF, até o julgamento final da ação. 9. Plenário. Decisão unânime.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela extinção do processo sem julgamento de mérito. A Procuradoria-Geral da República, mediante parecer, opinou no sentido da confirmação da medida cautelar concedida, com a consequente declaração de inconstitucionalidade da lei.

É o relatório.

11/09/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.509 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A questão a ser enfrentada na presente ação direta diz respeito à alegada violação à Constituição Federal pela Lei Distrital n. 899/95.

O art. 61, § 1º da Constituição estabelece o seguinte:

“§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI”;

O aludido art. 84 da Carta Magna determina:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”;

Esta Corte tem entendido que, consoante o princípio da simetria, cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei que disponha sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e de órgãos da administração pública (art. 84, II e IV e art. 61, § 1º, II, CF) (ADI 2750, Rel. Min. Eros Grau, DJ 26.8.2005; ADI 2.569, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 2.5.03; ADI 2646 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 4.10.2002; ADI 1.391, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 7.6.02; ADI 2.239 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 15.12.2000; ADI 1.391 MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 28.11.1997). Assim ficou decidido no julgamento da medida cautelar na ADI 2.147 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 18.5.2001:

“EMENTA: MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER A VIGÊNCIA DA LEI Nº 10.539, DE 13.04.2000, DO ESTADO DE

ADI 1509 / DF

SÃO PAULO. REESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS DO SETOR EDUCACIONAL. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. 2. *Compete privativamente ao Governador do Estado, pelo princípio da simetria, propor à Assembléia Legislativa projetos de lei que visem a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública (CF, artigo 61, § 1º, II, "e").* 3. *Hipótese em que o projeto de iniciativa parlamentar, transformando-se em lei, apresenta vício insanável caracterizado pela invasão de competência reservada constitucionalmente ao Poder Executivo. Medida cautelar deferida.*" (ADI 2.147 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 18.5.2001)

Nas palavras do parecer da Procuradoria-Geral da República, "*a Carta da República, no art. 61, § 1º, II, b, estabelece competir privativamente ao Presidente da República a iniciativa de lei que disponha sobre a organização administrativa federal, prerrogativa esta estendida aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, quando se tratar do ordenamento interno dessas Unidades Federadas*".

No tocante ao presente caso, é importante frisar que esta Corte recentemente analisou questão semelhante, ocasião na qual declarou a inconstitucionalidade de Lei do Estado do Rio Grande do Sul que criava o Museu do Gaúcho, por afronta à reserva constitucional de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal. O acórdão restou assim ementado:

"EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei no 11.456/00 do Estado do Rio Grande do Sul, que criou o Museu do Gaúcho. 3. Lei de iniciativa parlamentar. Usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Vício de iniciativa. Precedentes. 5. Procedência da ação". (ADI 2.302-1/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, 15.2.2006)

Cito, ainda, no mesmo sentido, os seguintes julgados:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6619/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. INICIATIVA PARLMAMENTAR. CONCESSÃO DE MELHORIA SALARIAL AOS POLICIAIS MILITARES DO ESTADO. VÍCIO DE INICIATIVA.

ADI 1509 / DF

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), impõe a obrigatória observância 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. 2. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente". (ADI 1.124, Rel. Min. Eros Grau, DJ 8.4.2005)

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e, art. 63, I; lei 13.145/2001, do Ceará, art. 4º; Lei 13.155, do Ceará, artigos 6º, 8º e 9º, Anexo V, referido no art. 1º. I. - As regras do processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. Precedentes do STF. II. - Leis relativas à remuneração do servidor público, que digam respeito ao regime jurídico destes, que criam ou extingam órgãos da administração pública, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e. III. - Matéria de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda – C.F., art. 63, I – ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência de emenda ao tema do projeto. Precedentes do STF. IV – ADI julgada procedente". (ADI 2.569, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 2.5.2003)

Conforme informação contida nos autos, o Projeto que se converteu na Lei em exame foi proposto por membro da Câmara Legislativa, o que é suficiente para declarar a inconstitucionalidade da lei por vício formal.

Ressalte-se que, instada a se manifestar, a Câmara Legislativa do Distrito Federal não apresentou informações.

Constatado o vício de iniciativa, verifico ainda que, de acordo com mapa contido nos autos, a Lei impugnada altera os limites territoriais entre o Distrito Federal e o Estado de Goiás. Ocorre que Lei distrital obviamente não dispõe de força normativa para alterar fronteiras entre entidades federativas.

ADI 1509 / DF

Conforme o art. 18, § 3º, da Constituição, “os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar”. Obviamente, tais requisitos, no caso, não foram preenchidos.

Assim, pelo exposto e de acordo com a jurisprudência desta Corte, entendo que a legislação distrital impugnada na presente ação direta incorre em vício de inconstitucionalidade.

Não vislumbro, portanto, motivos para se modificar o entendimento fixado pelo Tribunal no julgamento da medida cautelar.

Com essas breves considerações, confirmando a decisão da Corte na apreciação da medida liminar, voto no sentido da procedência desta ação direta, com a conseqüente declaração de inconstitucionalidade da Lei Distrital n. 899/1995.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.509

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S) : PGDF - MARCELLO ALENCAR DE ARAUJO

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 e declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 899/1995, do Distrito Federal. 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