

23/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.338 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S) : CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º E 3º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 4.112/2008 DO DISTRITO FEDERAL. SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. INTERRUÇÃO OU NÃO CONCLUSÃO DA VIAGEM. RESSARCIMENTO DE TARIFA AOS USUÁRIOS. EXTENSÃO AO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS ENTRE O DISTRITO FEDERAL E A REGIÃO DO ENTORNO. TRANSPORTE INTERESTADUAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRANSPORTES. AFRONTA AOS ARTS. 1º, 21, XII, “E”, 22, XI, E 178 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRESUNÇÃO ABSOLUTA DE VERACIDADE DA DENÚNCIA DE INFRAÇÃO REALIZADA PELO USUÁRIO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO. VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO À IMPOSIÇÃO DA SANÇÃO CORRESPONDENTE. INOBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. OFENSA AO ART. 5º, LIV E LV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES.

1. A teor dos arts. 21, XII, “e”, 22, XI, e 178 da Constituição da República, compete privativamente à União, porque titular da exploração do serviço – ainda que por delegação, mediante autorização, concessão ou permissão – legislar sobre transporte interestadual de passageiros.

2. Ao estender a aplicação do direito distrital ao transporte de passageiros realizado entre o Distrito Federal e a região do Entorno,

ADI 4338 / DF

transcendendo os limites territoriais do ente federado, o art. 2º da Lei nº 4.112/2008 do Distrito Federal invade a competência da União para explorar e regular o transporte interestadual de passageiros, ainda que de feição urbana. Precedentes.

3. A imposição, pelo Estado, de penalidade de qualquer natureza, inclusive na esfera administrativa, subordina-se à observância do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República), pena de nulidade do ato administrativo sancionador. Precedente.

4. Ao instituir hipótese de presunção legal absoluta quanto à veracidade do fato alegado em denúncia de infração realizada por usuário do serviço de transporte público coletivo, o art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 4.112/2008 do Distrito Federal inviabiliza o contraditório e impede o exercício do direito de defesa na esfera administrativa, mostrando-se incompatível com o devido processo legal tanto no aspecto formal quanto na sua dimensão substantiva.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º e 3º, parágrafo único, da Lei nº 4.112/2008 do Distrito Federal, nos termos do voto da Relatora e por maioria de votos, em sessão virtual do Pleno de 16 a 22 de agosto de 2019, na conformidade da ata do julgamento. Vencido o Ministro Edson Fachin, que julgava improcedente a ação direta. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello.

Brasília, 23 de agosto de 2019.

Ministra Rosa Weber

Relatora

23/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.338 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S) : CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade**, com pedido de **medida cautelar**, proposta pelo GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL contra os **arts. 2º e 3º, parágrafo único, da Lei nº 4.112/2008 do Distrito Federal**, esta a dispor sobre o direito ao ressarcimento de tarifa dos usuários dos serviços de transporte público coletivo do Distrito Federal em casos de interrupção ou não conclusão da viagem.

Sustenta-se que o impugnado **art. 2º**, ao estender a aplicação da lei distrital aos serviços de transporte coletivo de passageiros entre o Distrito Federal e a região conhecida como **entorno**, quando a operarem nos limites territoriais do Distrito Federal, fere os **arts. 1º e 21, XII, “e”, da Constituição da República**, por invadir a competência da União para explorar e regular o **transporte interestadual de passageiros**, violando, em decorrência, **o princípio federativo**.

Já o impugnado **art. 3º, parágrafo único**, ao permitir a aplicação de multa diante da simples denúncia de infração por parte do particular, afronta, a teor da inicial, o **art. 5º, LIV e LV, da Lei Maior**, enquanto não assegurar a ampla defesa, o exercício do contraditório e o devido processo legal.

Requisitadas informações nos moldes do **art. 12 da Lei nº 9.868/1999**, a Câmara Legislativa do Distrito Federal limitou-se a pugnar pelo indeferimento da liminar requerida, ante a ausência do *periculum in mora* e do *fumus boni juris*.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pela **procedência**

ADI 4338 / DF

parcial do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade somente do **art. 2º da Lei nº 4.112/1998 do Distrito Federal** pela interferência indevida na *“esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre a União e empresas prestadoras de serviço de transporte interestadual”*, em afronta aos arts. 1º e 21, XII, da Constituição da República.

Parecer do **Procurador-Geral do República** pela **procedência** do pedido deduzido na ação direta, por usurpação da competência da União para regular o transporte rodoviário interestadual de passageiros e por ofensa aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Procedida a substituição da relatoria, nos termos do **art. 38, IV, a, do RISTF**, vieram-me conclusos os autos.

É o relatório.

23/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.338 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): Senhor Presidente, impugnam-se, na presente ação direta de inconstitucionalidade, o **art. 2º e o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 4.112/2008 do Distrito Federal**, que dispõe sobre o obrigatório ressarcimento de tarifa aos usuários dos serviços de transporte público coletivo do Distrito Federal nos casos de interrupção ou não conclusão da viagem, e cujo teor reproduzo (em destaque, o texto objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade):

“Art. 1º É assegurado aos usuários do serviço de transporte público coletivo do Distrito Federal o ressarcimento imediato e integral da tarifa paga, em moeda corrente ou em vale-transporte, nos casos de interrupção ou não conclusão da viagem.

§ 1º O ressarcimento de que trata o *caput* refere-se a todos os serviços integrantes do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal.

§ 2º O usuário pode optar por concluir a viagem interrompida utilizando-se dos meios que o operador é obrigado a colocar imediatamente a sua disposição.

Art. 2º O disposto nesta Lei aplica-se às empresas de transporte público coletivo da região do Entorno quando estiverem operando nos limites territoriais do Distrito Federal.

Art. 3º O descumprimento do disposto nesta Lei implica pagamento de multa correspondente a cem vezes o valor da tarifa da linha utilizada, para cada passagem não ressarcida, ao DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal.

Parágrafo único. A denúncia da infração cometida feita pelo usuário ao DFTRANS constitui fato suficiente e de

ADI 4338 / DF

caráter vinculante para a aplicação da penalidade prevista no caput.

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

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

2. Reconheço a **legitimidade ativa ad causam** do autor, Governador do Distrito Federal, para impugnar, mediante ação direta de inconstitucionalidade, ato normativo produzido no âmbito dessa unidade da Federação.

3. Atendidos, ainda, os pressupostos formais de admissibilidade, **conheço** da ação direta e passo ao exame do **mérito**.

a) Art. 2º da Lei nº 4.112/2008 do Distrito Federal – Inconstitucionalidade formal.

O dispositivo objeto de insurgência prevê a **aplicação da lei distrital** – no que assegura aos usuários do serviço de transporte público coletivo o ressarcimento da tarifa paga, nos casos de interrupção ou não conclusão da viagem – às empresas de transporte público de passageiros da região conhecida como **Entorno quando a operarem nos limites territoriais do Distrito Federal**.

Consabido que o Distrito Federal acumula, nos moldes do **art. 32, § 1º, da Carta Política**, as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios. Compete-lhe, pois, a teor do **art. 30, V, da Carta Política**, a organização e a prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, do **serviço público de transporte coletivo de interesse local**. É o caso do **transporte coletivo urbano** que, no caso particular do Distrito Federal, liga o Plano Piloto às cidades-satélite ou as cidades-satélite entre si.

O Entorno do Distrito Federal, por sua vez, corresponde à microrregião formada pelo conjunto dos **Municípios dos Estados de Goiás e Minas Gerais** que, devido à proximidade geográfica com a capital federal, com ele estabelecem significativo intercâmbio econômico e social.

Vale destacar que, por meio da **Lei Complementar nº 94/1998**, foi o

ADI 4338 / DF

Poder Executivo Federal autorizado a criar a **Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE** e instituir o Programa de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, o que se deu com a edição do **Decreto nº 2.710/1998**, posteriormente revogado e substituído pelo **Decreto nº 7.469/2011**.

Nos termos do **art. 1º, § 1º, da LC 94/1998**, integram o **Entorno do Distrito Federal** os Municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso e Vila Boa, no **Estado de Goiás**, e de Unai e Buritis, no **Estado de Minas Gerais**.

O intenso fluxo de comércio, serviços e mão-de-obra entre o Distrito Federal e o Entorno resulta no deslocamento diário de afluente número de pessoas, o que tem impacto no volume de passageiros a utilizarem diariamente os serviços de transporte público coletivo entre essas regiões.

Além disso, o crescente adensamento urbano em áreas contíguas confere **características de transporte urbano** ao transporte público coletivo realizado entre diferentes Municípios ou mesmo entre Municípios de diferentes Estados.

Reconhecendo esse quadro, a **Lei Federal nº 12.587/2012**, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, classifica como **transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano** o “serviço de transporte público coletivo entre Municípios que tenham contiguidade nos seus perímetros urbanos” (art. 4º, XI), e como **transporte público coletivo interestadual de caráter urbano** o “serviço de transporte público coletivo entre Municípios de diferentes Estados que mantenham contiguidade nos seus perímetros urbanos” (art. 4º, XII). É o caso do transporte público coletivo de passageiros realizado entre o Distrito Federal e a região do Entorno, na medida em que transcende os limites territoriais de um único ente federado.

No **art. 22, XI, da Constituição da República** é fixada a **competência privativa da União para legislar sobre “trânsito e transportes”**. O

ADI 4338 / DF

significado da competência privativa atribuída à União, no preceito, **em particular no tocante à legislação sobre transporte de passageiros**, há de ser compreendido sob a perspectiva de que a Constituição também confere a esse ente a **titularidade da exploração dos serviços públicos de transporte rodoviário interestadual** e internacional de passageiros.

Na dicção do **art. 21, XII, “e”, da Constituição da República**, compete **privativamente** à União **explorar**, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de **transporte rodoviário interestadual** e internacional de passageiros.

Tratando-se, assim, de **serviço público explorado pela União** – ainda que por delegação, mediante autorização, concessão ou permissão – **somente a ela, União, cabe dispor acerca do regime respectivo**. O **art. 178 da Carta Política** o confirma, ao estatuir que “a lei disporá sobre a **ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre**”, de todo ocioso dizer que a lei de regência da atividade é a lei federal.

Ao estender norma distrital regente do **serviço público de transporte coletivo de interesse local** a serviço que, por transcender os limites territoriais do ente federado, configura serviço público de transporte rodoviário **interestadual** de passageiros, ainda que de caráter urbano, o **art. 2º da Lei nº 4.112/2008 do Distrito Federal** invade a competência da União para explorar e regular o **transporte interestadual de passageiros**, forte nos **arts. 1º, 21, XII, “e”, 22, XI, e 178 da Constituição da República**.

Além disso, a norma gera uma situação regulatória inconsistente, na qual os passageiros de determinado serviço de transporte coletivo interestadual terão mais ou menos direitos a depender do trecho da linha em que acaso ocorra a interrupção de uma viagem, se dentro ou fora do Distrito Federal, o que pode, inclusive, estimular a continuação de uma viagem com veículo defeituoso, a fim de que seja interrompida fora dos limites territoriais do Distrito Federal, colocando os passageiros em risco nesse intervalo.

Nessa linha, o Tribunal já afirmou em reiteradas ocasiões a inconstitucionalidade de normas de Estados e do Distrito Federal que

ADI 4338 / DF

interferem na competência privativa da União **relativa à regulação do transporte interestadual de passageiros**. Colho precedentes:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 6.457/1993, do Estado da Bahia. 2. Obrigatoriedade de instalação de cinto de segurança em veículos de transporte coletivo. Matéria relacionada a trânsito e transporte. Competência exclusiva da União (CF, art. 22, XI). 3. Inexistência de lei complementar para autorizar os Estados a legislar sobre questão específica, nos termos do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal. 4. Ação direta julgada procedente.” (ADI 874/BA, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25.02.2011, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL QUE DISPÕE SOBRE INSTALAÇÃO DE APARELHO, EQUIPAMENTO OU QUALQUER OUTRO MEIO TECNOLÓGICO DE CONTROLE DE VELOCIDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES NAS VIAS DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE. VIOLAÇÃO AO ART. 22, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.” (ADI 3897/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 23.04.2009, destaquei)

“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Arts. 1º e 2º da Lei nº 3.680/2005, do Distrito Federal. Competência legislativa. Trânsito. Serviço público. Transporte coletivo urbano. Veículos. Provisão de dispositivos redutores de estresse e cansaço físico a motoristas e cobradores. Obrigação das permissionárias de garantir descanso e prática de exercícios físicos. Inadmissibilidade. Competências legislativas exclusivas da União. Ofensa aparente ao art. 22, incs. I e XI, da CF. Liminar concedida. Precedentes. Aparenta inconstitucionalidade, para efeito de liminar, a lei distrital ou estadual que dispõe sobre

ADI 4338 / DF

obrigatoriedade de equipar ônibus usados no serviço público de transporte coletivo com dispositivos redutores de estresse a motoristas e cobradores e de garantir-lhes descanso e exercícios físicos.” (ADI 3671-MC/DF, Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 27.11.2008, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 190 DA CONSTITUIÇÃO E ART. 41 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. TRANSPORTE DE TRABALHADORES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. Os mencionados dispositivos constitucionais paulistas, ao regularem matéria relativa aos transportes, invadiram competência legislativa privativa da União (art. 22, XI, da Constituição Federal), o que fica mais evidente ante o disciplinado pelo Código de Trânsito Brasileiro (art. 230, II). Ação julgada procedente.” (ADI 403/SP, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 27.9.2002, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 346 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Inconstitucionalidade da frase "sendo vedada a saída do Estado de madeiras em toras". Competência da União para legislar sobre comercio interestadual e transporte (artigo 22 - VIII e XI da Constituição Federal). Precedentes do S.T.F.” (ADI 280/MT, Relator Ministro Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ 17.6.1994)

Reconheço, pois, a **inconstitucionalidade formal do art. 2º da Lei nº 4.112/2008 do Distrito Federal**, por **vício de origem**, ao invadir a competência privativa da União para explorar, regular e ordenar o **transporte interestadual de passageiros**, forte nos arts. 1º e 21, XII, “e”, 22, XI, e 178 da Constituição da República.

b) Art. 3º, §, da Lei nº 4.112/2008 do Distrito Federal. Inconstitucionalidade material.

ADI 4338 / DF

O preceito questionado – **art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 4.112/2008 do Distrito Federal** – dispõe que “a denúncia da infração cometida feita pelo usuário ao DFTRANS constitui fato suficiente e de caráter vinculante para a aplicação da penalidade prevista no *caput*”.

Em outras palavras, recebida a denúncia, ela será considerada prova suficiente da ocorrência do ilícito administrativo pelo órgão distrital responsável – o DFTRANS –, desde logo vinculado à aplicação da sanção correspondente.

Além de isentar a Administração da responsabilidade de fiscalizar a devida prestação do serviço e eximi-la da tarefa de **efetivamente comprovar e documentar a ocorrência da infração antes de aplicar a penalidade prevista**, o preceito tampouco deixa espaço para o exercício, pelo denunciado, do **contraditório**. Ao instituir hipótese de **presunção legal absoluta** quanto à veracidade do fato alegado na denúncia, o dispositivo também impede o exercício do **direito de defesa** na esfera administrativa.

Ausente razoabilidade tanto na presunção assim instaurada em caráter absoluto quanto na injustificada dispensa do processo administrativo em favor da imposição sumária de multa em face da simples denúncia, tenho por evidente a incompatibilidade do **art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 4.112/2008 do Distrito Federal** com o **devido processo legal** tanto no aspecto **formal** quanto na sua dimensão **substantiva**.

O Tribunal já teve oportunidade de se pronunciar no sentido de que subordinada a imposição, pelo Estado, de penalidade de qualquer natureza, inclusive na esfera administrativa, à observância dos postulados constitucionais de proteção do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal (art. 5º, LIV e LV), pena de nulidade do ato administrativo sancionador. Cito, por todos, o seguinte precedente (ADI 2120/AM, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 16.10.2008, DJe 29.10.2014):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –
CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES

ADI 4338 / DF

POLICIAIS CIVIS (COBRAPOL) – ENTIDADE SINDICAL INVESTIDA DE LEGIMIDADE ATIVA “AD CAUSAM” PARA INSTAURAÇÃO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PERTINÊNCIA TEMÁTICA – CONFIGURAÇÃO – ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS QUE PREVÊM PUNIÇÃO DISCIPLINAR ANTECIPADA DE SERVIDOR POLICIAL CIVIL – CRITÉRIO DA VERDADE SABIDA – ILEGITIMIDADE – NECESSIDADE DE RESPEITO À GARANTIA DO “DUE PROCESS OF LAW” NOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁTER DISCIPLINAR – DIREITO DE DEFESA – RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI AMAZONENSE Nº 2.271/94 (ART. 43, §§ 2º a 6º) – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. – **Nenhuma penalidade poderá ser imposta, mesmo no campo do direito administrativo, sem que se ofereça ao imputado a possibilidade de se defender previamente. A preterição do direito de defesa torna írrito e nulo o ato punitivo. “Nemo inauditus damnari debet”. O direito constitucional à ampla (e prévia) defesa, sob o domínio da Constituição de 1988 (art. 5º, LV), tem como precípua destinatário o acusado, qualquer acusado, ainda que em sede meramente administrativa. O Supremo Tribunal Federal, ao proclamar a imprescindibilidade da observância desse postulado, essencial e inerente ao “due process of law”, tem advertido que o exercício do direito de defesa há de ser assegurado, previamente, em todos aqueles procedimentos – notadamente os de caráter administrativo-disciplinar – em que seja possível a imposição de medida de índole punitiva. Mesmo a imposição de sanções disciplinares pelo denominado critério da verdade sabida, ainda que concernentes a ilícitos funcionais desvestidos de maior gravidade, não dispensa a prévia audiência do servidor público interessado, sob pena de vulneração da cláusula constitucional garantidora do direito de defesa. A ordem normativa consubstanciada na Constituição brasileira é hostil a punições**

ADI 4338 / DF

administrativas, imponíveis em caráter sumário ou não, que não tenham sido precedidas da possibilidade de o servidor público exercer, em plenitude, o direito de defesa. **A exigência de observância do devido processo legal destina-se a garantir a pessoa contra a ação arbitrária do Estado, colocando-a sob a imediata proteção da Constituição e das leis da República.** Doutrina. Precedentes. – Revela-se **incompatível com o sistema de garantias processuais instituído pela Constituição da República (CF, art. 5º, LV) o diploma normativo que, mediante inversão da fórmula ritual e com apoio no critério da verdade sabida, culmina por autorizar, fora do contexto das medidas meramente cautelares, a própria punição antecipada do servidor público, ainda que a este venha a ser assegurado, em momento ulterior, o exercício do direito de defesa.** Doutrina. Precedentes.” (ADI 2120/AM, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 16.10.2008, DJe 29.10.2014, destaquei)

Reconheço, portanto, a **inconstitucionalidade material do art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 4.112/2008 do Distrito Federal**, por afronta aos postulados do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal consagrados no art. 5º, LIV, e LV, da Constituição da República.

4. Ante o exposto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal do art. 2º e material do art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 4.112/2008 do Distrito Federal.

É como voto.

23/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.338 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S) : CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

VOTO-DIVERGENTE

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado relatório proferido pela e. Ministra Rosa Weber.

A presente ação direta, proposta pelo Governador do Distrito Federal, impugna o art. 2º e o parágrafo único do art. 3º a Lei Distrital n. 4.112/2008, cujo teor é o seguinte:

“Art. 1º É assegurado aos usuários do serviço de transporte público coletivo do Distrito Federal o ressarcimento imediato e integral da tarifa paga, em moeda corrente ou em vale-transporte, nos casos de interrupção ou não conclusão da viagem.

§ 1º O ressarcimento de que trata o caput refere-se a todos os serviços integrantes do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal. (Parágrafo renumerado pela Lei Nº 5176 DE 19/09/2013).

§ 2º O usuário pode optar por concluir a viagem interrompida utilizando-se dos meios que o operador é obrigado a colocar imediatamente a sua disposição. (Parágrafo acrescentado pela Lei Nº 5176 DE 19/09/2013).

Art. 2º O disposto nesta Lei aplica-se às empresas de transporte público coletivo da região do entorno quando estiverem operando nos limites territoriais do Distrito Federal.

Art. 3º O descumprimento do disposto nesta Lei implica pagamento de multa correspondente a cem vezes o valor da tarifa da linha utilizada, para cada passagem não ressarcida, ao

ADI 4338 / DF

DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal.

Parágrafo único. A denúncia da infração cometida feita pelo usuário ao DFTRANS constitui fato suficiente e de caráter vinculante para a aplicação da penalidade prevista no caput.

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

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

O argumento, em relação ao art. 2º, é o de usurpação da competência privativa da União para “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão (...) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros” (art. 21, XII, “e”, da CRFB). Já em relação ao parágrafo único, sustenta-se ofensa ao devido processo legal, uma vez que a mera notificação da infração cometida constitui fato suficiente e vinculante, sem que se faculte à transportadora o exercício do direito de defesa.

A Câmara Distrital, por sua vez, alega que o objetivo da disposição constante do art. 2º foi o de planejar e organizar o transporte coletivo do Distrito Federal. Quanto à previsão de sanção, sustenta que a multa prevista no *caput* do art. 3º não será aplicada sem que haja o devido processo legal.

A e. Relatora julgou procedente a ação direta reconhecendo ambos os pontos impugnados como sendo inconstitucionais.

Não obstante a respeitabilidade dos argumentos expostos, peço vênua a Sua Excelência para adotar interpretação diversa.

A Repartição de Competências no Federalismo Brasileiro

A questão dos autos diz respeito à distribuição de competência entre os diversos entes federativos para legislarem sobre as matérias especificadas pela Constituição. A repartição de competências é característica essencial em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por consequência, a convivência harmônica entre as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta disposição pode se dar em sentido horizontal ou

ADI 4338 / DF

vertical, levado em conta o domínio dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para o reforço do federalismo cooperativo em uma dimensão de fato cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente a fim de que o funcionamento consonante das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º, da CRFB) e objetivos (art. 3º, da CRFB) da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado obriga-se a exercê-las em proveito do alcance do bem comum e da satisfação dos direitos fundamentais.

Ocorre que, como bem lembrou o e. Min. Gilmar Mendes, por vezes uma mesma lei pode apresentar problemas complexos, por envolver tema que se divide em assunto que compõe a competência concorrente e em matéria restrita à competência legislativa de apenas uma das esferas da Federação (MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 841).

Em outras oportunidades (ADI 5.356 e ADPF 109), sustentei que a tradicional compreensão do federalismo brasileiro, que busca solucionar os conflitos de competência tão somente a partir da ótica da prevalência de interesses, não apresenta solução satisfatória para os casos cuja dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos que podem versar sobre diferentes temas.

Nestes casos, há uma multidisciplinidade, como bem descreveu Tiago Magalhães Pires, em trabalho já citado pelo e. Min. Luís Roberto Barroso em julgamentos perante este Tribunal (ADI 5327, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 01.08.2017):

"Há também situações de concorrência de fato entre as competências de diversos entes federativos, ainda que privativas. São casos em que a lei editada por uma entidade política remete simultaneamente às categorias previstas em duas ou mais regras de competência, algumas permitidas e outras proibidas àquela entidade política. Diante disso, o intérprete se veria na contingência de escolher a categoria mais

ADI 4338 / DF

saliente ou o ente a ser aquinhado, ou simplesmente reconhecer a realidade e admitir a validade da lei.”

A solução para esses casos não pode se distanciar do cânone da prudência que incumbe aos órgãos de controle de constitucionalidade: deve-se privilegiar a interpretação que seja condizente com a presunção de constitucionalidade de que gozam os atos legislativos. Incide aqui o que e. Min. Gilmar Mendes, em conhecida obra doutrinária, chamou de princípio da interpretação conforme a Constituição:

“Não se deve pressupor que legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição; ao contrário, as normas infraconstitucionais surgem com a presunção de constitucionalidade.”

(MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 97).

Essa deferência ao poder legislativo assume feição especial quando o controle de constitucionalidade é feito em face de norma produzida pelos demais entes da federação. Ela exige que o intérprete não tolha a alçada que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria.

Neste sentido, o cânone da interpretação conforme, a que alude o e. Ministro Gilmar Mendes, deve ser integrado pelo que, na jurisprudência norte-americana, foi chamado de uma presunção a favor da competência dos entes menores da federação (*presumption against pre-emption*).

Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, por exemplo, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB. Há, dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional, naquilo que José de Oliveira Baracho vislumbrou como sendo o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro:

ADI 4338 / DF

“O princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura, quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.”

(BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 35, 1995. p. 28-29)

Por evidente, não se deve confundir a maior proximidade do governo, que naturalmente ocorre nos municípios, com mais democracia. A Constituição é também um contraponto à captura do governo local pelas oligarquias. É precisamente aqui que reside a fonte material de competência dos demais entes federativos: contanto que favoreça a

ADI 4338 / DF

realização material de direitos constitucionalmente garantidos e desde que estejam previstas no âmbito de sua respectiva competência, podem a União ou mesmo os Estados dispor de matérias que tangencialmente afetam o interesse local. O federalismo torna-se, por conseguinte, um instrumento de descentralização, não para simplesmente distribuir poder político, mas para realizar direitos fundamentais.

Assim, seria possível superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material: apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que possuem os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito nacional, certa matéria deve ser disciplinada pelo ente maior.

Embora seja diretamente aplicável ao caso em tela, a clareza legislativa não se refere apenas à competência concorrente. Em caso de dúvida sobre o título a que se dá o exercício da competência, se comum ou concorrente, por exemplo, também cumpre à lei definir o âmbito de atuação do ente federativo. Ressalte-se, porém, que, seja qual for a hipótese, a assunção de competência pelo ente maior deve fundar-se no princípio da subsidiariedade, ou seja, na demonstração de que é mais vantajosa a regulação de determinada matéria pela União ou pelo Estado, conforme for o caso. Trata-se, portanto, de privilegiar a definição dada pelo legislador, reconhecendo que eventual lacuna deve ser vista como possibilidade de atuação dos demais entes federativos, não cabendo ao poder judiciário, à míngua de definição legislativa, retirar a competência normativa de determinado ente da federação, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional.

Análise dos Argumentos das Partes

Conquanto seja a União competente privativamente para explorar os serviços de transporte, é preciso reconhecer que aos Estados – e ao Distrito Federal – é dada a competência para legislar sobre relações de

ADI 4338 / DF

consumo em geral e, mais especificamente, sobre os direitos dos usuários dos serviços públicos de sua competência. Portanto, tal como exposto há pouco, apenas quando a norma federal, a fim de garantir a homogeneidade regulatória, afastar a competência dos Estados para dispor sobre consumo haverá inconstitucionalidade formal.

A União, ao concretizar a competência constitucional, editou a Lei 10.233, de 5 de junho de 2001, dispõe sobre a reestruturação do transporte terrestre e cria a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Em seu art. 22, III, da Lei prevê que compete a ANTT a atuação sobre o “transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros”. No exercício dessa competência, a ANTT pode “elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição”.

Além disso, nos termos da Lei Federal n. 12.587, de 2012, o transporte coletivo interestadual de caráter urbana foi definido como sendo “o serviço de transporte público coletivo entre Municípios de diferentes Estado que mantenham contiguidade nos seus perímetros urbanos” (art. 4º, XII, da Lei).

No exercício de sua competência normativa para disciplinar essa modalidade de transporte, a ANTT fez publicar a Resolução n. 1.383, de 29 de março de 2006, que prevê, em seu art. 6º, o seguinte:

“Art. 6º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações do usuário:

I - receber serviço adequado;

II - receber da Agência Nacional de Transportes Terrestres ANTT e da transportadora informações para defesa de interesses individuais ou coletivos; (Redação dada pela Resolução 1.922/2007/DG/ANTT/MT)

III - obter e utilizar o serviço com liberdade de escolha;

IV - levar ao conhecimento do órgão de fiscalização as irregularidades de que tenha conhecimento, referentes ao

ADI 4338 / DF

serviço delegado;

V - zelar pela conservação dos bens e equipamentos por meio dos quais lhes são prestados os serviços;

VI - ser transportado com pontualidade, segurança, higiene e conforto, do início ao término da viagem;

VII - ter garantida sua poltrona no ônibus, nas condições especificadas no bilhete de passagem;

VIII - ser atendido com urbanidade pelos prepostos da transportadora e pelos agentes de fiscalização;

IX - ser auxiliado no embarque e desembarque, em se tratando de crianças, pessoas idosas ou com dificuldades de locomoção;

X - receber da transportadora informações acerca das características dos serviços, tais como horários, tempo de viagem, localidades atendidas, preço de passagem e outras relacionadas com os serviços;

XI - transportar, gratuitamente, até trinta quilos de bagagem no bagageiro e cinco quilos de volume no porta-embrulhos, observados os limites de dimensão constantes em resolução específica; (Redação dada pela Resolução 1.922/2007/DG/ANTT/MT)

XII - receber os comprovantes das bagagens transportadas no bagageiro; (Redação dada pela Resolução 1.922/2007/DG/ANTT/MT)

XIII - ser indenizado por extravio ou dano da bagagem transportada no bagageiro, devendo a reclamação ser efetuada ao término da viagem, em formulário próprio fornecido pela transportadora; (Redação dada pela Resolução 1.922/2007/DG/ANTT/MT)

XIV - receber a diferença do preço da passagem, quando a viagem se faça, total ou parcialmente, em ônibus de características inferiores às daquele contratado;

XV - receber, às expensas da transportadora, enquanto perdurar a situação, alimentação e pousada, nos casos de venda de mais de um bilhete de passagem para a mesma poltrona, ou interrupção ou retardamento da viagem, por mais de 3 (três)

ADI 4338 / DF

horas, em razão de defeito, falha ou outro motivo de responsabilidade da transportadora;(Redação dada pela Resolução 4282/2014/DG/ANTT/MT)

XVI - receber da transportadora, em caso de acidente, imediata e adequada assistência;

XVII - transportar, sem pagamento, uma criança de até seis anos incompletos, por responsável, desde que não ocupe poltrona, observadas as disposições legais e regulamentares aplicáveis ao transporte de menores; (Redação dada pela Resolução 1.922/2007/DG/ANTT/MT)

XVIII - optar, em caso de atraso da partida do ponto inicial ou de uma das paradas previstas, durante o percurso, por período superior a 1 (uma) hora, ou em caso de preterição de embarque, por:(Redação dada pela Resolução 4282/2014/DG/ANTT/MT)

a) continuar a viagem em outra empresa que ofereça serviços equivalentes para o mesmo destino, às custas da transportadora;(Acrescentada pela Resolução 4282/2014/DG/ANTT/MT)

b) receber de imediato o valor do bilhete de passagem; ou(Acrescentada pela Resolução 4282/2014/DG/ANTT/MT)

c) continuar a viagem, pela mesma transportadora. (Acrescentada pela Resolução 4282/2014/DG/ANTT/MT)

XIX - receber a importância paga no caso de desistência da viagem, observadas as regras de reembolso, facultado à transportadora, conforme o caso, reter até 5% (cinco por cento) a título de comissão de venda e multa compensatória, da importância a ser restituída ao passageiro, desde que o passageiro manifeste-se com antecedência mínima de três horas em relação ao horário de partida constante no bilhete;(Redação dada pela Resolução 4282/2014/DG/ANTT/MT)

XX - estar garantido pelo Seguro de Responsabilidade Civil contratado pela transportadora, que prevê a cobertura para garantir a liquidação de danos causados aos passageiros, em virtude de acidente quando da realização da viagem em ônibus, discriminados nas respectivas apólices, que operam os

ADI 4338 / DF

serviços, sem prejuízo da cobertura do seguro obrigatório de danos pessoais (DPVAT), a que se refere a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974;(Redação dada pela Resolução 4282/2014/DG/ANTT/MT)

XXI - não ser obrigado a adquirir seguro facultativo complementar de viagem. (Acrescentado pela Resolução 1.922/2007/DG/ANTT/MT)

XXII - comprar passagem com validade de um ano, a contar da data de sua primeira emissão, independente de estar com data e horário marcados, sendo que os Bilhetes de Passagem adquiridos com antecedência mínima de sete dias da data da viagem poderão não ter horário de embarque definido; (Acrescentado pela Resolução 4282/2014/DG/ANTT/MT)

XXIII - remarcar o bilhete adquirido com data e horário previamente marcados, observado o prazo de validade do bilhete, para utilização na mesma linha, seção e sentido, podendo inclusive optar por serviço em veículo de categoria diversa do originalmente contratado, arcando com as diferenças dos valores de tarifa, no caso de serviço em veículo de categoria superior ou tendo direito à restituição das diferenças de preço, no caso de serviço em veículo de categoria inferior. (Acrescentado pela Resolução 4282/2014/DG/ANTT/MT)

XXIV - transferir o bilhete adquirido, observado o prazo de validade do bilhete.(Acrescentado pela Resolução 4282/2014/DG/ANTT/MT)

Parágrafo único. Se, em qualquer das paradas obrigatórias, o passageiro interromper sua viagem por iniciativa própria, nenhum reembolso será devido pela transportadora.(Redação dada pela Resolução 4432/2014/DG/ANTT/MT).”

Como se observa da Resolução, a União, por meio de sua agência, não retirou a competência relativa aos demais direitos do consumidor, uma vez que a própria regra da ANTT ressalva, expressamente, a aplicação do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 1990).

Por essa razão, tendo em vista que a legislação visa a assegurar o

ADI 4338 / DF

direito de ressarcimento em caso de vício de serviço quando for prestado no território do Distrito Federal, não há, com a devida vênia, inconstitucionalidade formal.

No que tange à inconstitucionalidade material, acolho o parecer da Advocacia-Geral da União por reconhecer que a norma limita-se “a postergar o momento propício para o exercício de referidas garantias constitucionais” (eDOC 22, p. 10).

Por essas razões, pedindo vênia a e. Relatora, não depreendo inconstitucionalidade na norma impugnada, razão pela qual julgo improcedente a ação direta.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.338

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

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

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

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal do art. 2º e material do art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 4.112/2008 do Distrito Federal, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Edson Fachin. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 16.8.2019 a 22.8.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário