

4. Há inconstitucionalidade material, por ofensa ao art. 151, inc. IV, da LODEF, no art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 960/2015 que vincula receita de imposto a uma finalidade específica, para o FGP/DF.

IV – Dispositivo

5. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade admitida. Artigo de Lei declarado inconstitucional.

Artigos relevantes citados: LODEF, art. 71, § 1º, inc. VII, §3º, 151, inc. IV.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 3655, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-03-2016; TJDF, [Acórdão 1809117](#), 07246408820228070000, Relator(a): MARIA DE LOURDES ABREU, Conselho Especial, data de julgamento: 6/2/2024; TJDFT, [Acórdão 1740742](#), 07379402020228070000, Relator(a): ALFEU MACHADO, Conselho Especial, data de julgamento: 15/8/2023; TJDFT, [Acórdão 1938944](#), 07153870820248070000, Relator(a): ROMULO DE ARAUJO MENDES, Conselho Especial, data de julgamento: 17/9/2024; TJDFT, [Acórdão 842299](#), 20140020319550ADI, Relator(a): JOSÉ DIVINO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 16/12/2014.

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, VERA ANDRIGHI - Relatora, MARIO-ZAM BELMIRO - 1º Vogal, ANGELO PASSARELI - 2º Vogal, ROBERVAL CASEMIRO BELINATI - 3º Vogal, SILVANO BARBOSA DOS SANTOS - 4º Vogal, JESUINO RISSATO - 5º Vogal, JOSE FIRMO REIS SOUB - 6º Vogal, ESDRAS NEVES - 7º Vogal, GISLENE PINHEIRO - 8º Vogal, ANA CANTARINO - 9º Vogal, RÔMULO DE ARAÚJO MENDES - 10º Vogal, ROBERTO FREITAS FILHO - 11º Vogal, ARQUIBALDO CARNEIRO - 12º Vogal, MARIA IVATÔNIA - 13º Vogal, HECTOR VALVERDE SANTANNA - 14º Vogal, GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 15º Vogal, CRUZ MACEDO - 16º Vogal, FERNANDO HABIBÉ - 17º Vogal, TEÓFILO CAETANO - 18º Vogal e WALDIR LEÔNCIO JÚNIOR - 19º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador WALDIR LEÔNCIO JÚNIOR, em proferir a seguinte decisão: Julgou-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei Complementar Distrital nº 960/2015, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes, nos termos do voto da eminente Relatora. Decisão unânime, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 29 de Janeiro de 2025

Desembargadora VERA ANDRIGHI
Relatora

RELATÓRIO



1. O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, cujo objeto é o art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 906/2015 que destina receitas ao Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal.
2. O autor alega que a Lei Complementar Distrital nº 906/2015 é originária do Projeto de Lei Complementar nº 41/2015, que tinha por objeto a desafetação e a alienação de imóveis públicos relacionados em seu anexo, e a destinação dos recursos assim obtidos; que o art. 6º não possui pertinência temática com o objeto principal da lei.
3. Aduz que a matéria objeto da LCD nº 906/2015, a desafetação de imóveis do Distrito Federal, é matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Governador do Distrito Federal, nos moldes do art. 71, §1º, inc. VII, da LODF; assim, o poder de emenda conferido a Deputado Distrital sujeita-se às limitações do art. 71, §3º, da LODF, a pertinência temática, e à proibição de aumento de despesa, art. 72, inc. I, da LODF.
4. Argumenta que na Câmara Legislativa, o PLC nº 41/2005 recebeu a Emenda Aditiva nº 2-CCJ que inseriu o dispositivo que se tornou o art. 6º da lei, e que trata de vinculação do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e sua destinação ao Fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas do Distrito Federal – FGP/DF.
5. Assevera que “[...] a circunstância de que, no projeto original, um dos destinatários dos valores arrecadados com a venda de imóveis seria o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal – FGP/DF (Lei Complementar n. 906/2015, art. 5º), não valida a emenda parlamentar que inseriu o art. 6º na Lei Complementar n. 906/2015. Isso porque o dispositivo impugnado não trata de recursos obtidos com a alienação de imóveis, mas sim, como visto, da vinculação de recursos do FPE e do FPM, oriundos da arrecadação de impostos, temática sequer tangenciada pela proposição original. [...]”. (id. 61924659, págs. 4/5)
6. Ressalta que o art. 6º da LCD nº 906/2015 é formalmente inconstitucional por ofensa ao art. 71, §3º, da LODF.
7. Afirma que os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios – FPE e FPM, calculados e entregues na forma da Lei Complementar nº 62/1989, são formados por receitas de impostos indicados no art. 159 da CF/1988; portanto, ao fim, o art. 6º da LCD nº 906/2015 vincula a receita de imposto a finalidade específica, o que ofende o art. 151, inc. IV, da LODF que é reprodução do art. 167, inc. IV, da CF/1988.
8. Requer a concessão de medida cautelar para suspender integralmente a eficácia do art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 906/2015 e, ao final, a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes* e vinculante.
9. Proferida decisão, em observância ao disposto nos arts. 10 e 933 do CPC (id. 64172655), informando sobre o exame do pedido de medida cautelar que será realizado diretamente pelo Tribunal, juntamente com o julgamento de mérito da ação, conforme disciplina o art. 12 da Lei nº 9.868/1999.
10. Informações sobre o mérito prestadas pelo Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal (id. 64855354), em que sustenta a improcedência da ação direta ao fundamento de que: (i) a lei corrige omissão do Poder Executivo de dotar o FGP/DF com recursos financeiros adequados ao incremento de políticas



públicas já delineadas; (ii) a lei não promove aumento de despesa e não trata de matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo; (iii) o fortalecimento do FGP/DF com fonte perene de recursos é suficiente para afastar a inconstitucionalidade por violação ao art. 151, inc. IV, da LODF.

11. O Procurador-Geral do Distrito Federal e Territórios manifestou-se pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 906/2015 (id. 65517289).

12. O Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur, manifestou-se pelo conhecimento da ação direta e pela procedência do pedido (id. 66016161).

13. É o relatório.

VOTOS

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI - Relatora

14. Conheço da ação direta de inconstitucionalidade porque presentes os pressupostos de admissibilidade.

I – Caso em exame

15. O Governador do Distrito Federal ajuizou ação direta de inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 906/2015.

16. Alega, em suma, que o artigo é resultante de Emenda Aditiva e não guarda pertinência temática com o conteúdo da lei, o que ofende o art. 71, §3º, da LODF; e que o artigo vincula receita de imposto a finalidade específica, ofendendo o art. 151, inc. IV, da LODF.

II – Questão em discussão

17. A questão em discussão consiste em examinar: (i) se há inconstitucionalidade formal no artigo de lei impugnado, por vício de pertinência temática; (ii) se há vício de inconstitucionalidade material por vinculação de receita de imposto a uma finalidade específica.

III – Razões de decidir



18. Inicialmente, registra-se que a legislação em que inserida o dispositivo legal questionado nesta ação é de iniciativa do Governador do Distrito Federal, e o artigo impugnado foi inserido em seu texto pela Emenda Aditiva nº 2 – CCJ, de autoria da Deputada Distrital Liliane Roriz (id. 61926061).

19. Transcrevo, inicialmente, o teor da Lei Complementar Distrital nº 906/2015, sublinhando o seu art. 6º, ora impugnado, *in verbis*:

“LEI COMPLEMENTAR Nº 906, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2015

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a desafetação de áreas públicas de uso comum do povo e autorização para a alienação de imóveis em diversas Regiões Administrativas do Distrito Federal.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Ficam desafetadas as áreas públicas de uso comum do povo de 119.766,69m² confrontantes às unidades imobiliárias localizadas no Setor de Armazenamento e Abastecimento Norte (SAAN), da Região Administrativa do Plano Piloto (RA-I), na forma do Anexo I desta Lei Complementar, as quais passam à categoria de bem dominial.

§ 1º As áreas desafetadas ficam incorporadas às unidades imobiliárias do SAAN e constituirão novos lotes, na forma do Memorial Descritivo que é parte integrante do Anexo IA desta Lei Complementar.

§ 2º As áreas públicas desafetadas de que trata o art. 1º desta Lei Complementar têm destinações de uso, coeficiente de aproveitamento e demais parâmetros urbanísticos iguais aos aprovados pelas normas urbanísticas para os lotes lindeiros, podendo ser observados os padrões definidos no Anexo VI do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), bem como os instrumentos complementares.

Art. 2º Fica autorizada a venda direta dos imóveis relacionados nos Anexos I e IA desta Lei Complementar aos proprietários de imóveis lindeiros, por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, caput, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelo preço apurado em avaliação prévia, segundo os valores correntes no local, desde que demonstrados, em regular processo administrativo, o interesse público e a inviabilidade de competição.

Parágrafo único. Na hipótese de competição, os imóveis de que trata o caput serão submetidos à licitação pública, na forma da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 3º Ficam autorizadas a desafetação e a alienação por venda, concessão de direito real de uso onerosa ou concessão onerosa de direito de superfície, por meio de licitação pública e resguardado o interesse público, dos imóveis discriminados nos Anexos II, III e IV, localizados nas seguintes localidades:

I - Região Administrativa de Brasília (RA-I);

II - Região Administrativa do Gama (RA-II);



III - Região Administrativa de Taguatinga (RA-III);

IV - Região Administrativa da Ceilândia (RA-IX);

V - Região Administrativa do Guará (RA-X);

VI - Região Administrativa do Lago Sul (RA-XVI);

VII - Região Administrativa do Jardim Botânico (RA-XVII);

VIII - Região Administrativa do Lago Norte (RA-XVIII);

IX - Região Administrativa da Candangolândia (RA-XIX);

X - Região Administrativa do SIA (RA-XXIX);

XI - Região Administrativa de Águas Claras (RA-XX);

XII - Região Administrativa do Sudoeste (RA-XXII);

XIII - Região Administrativa de Samambaia (RA-XII).

§ 1º Nos contratos de concessão previstos no caput, deverá ser adotado o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas, para reajuste mensal em caso de pagamento em parcelas.

§ 2º Caberá ao Poder Executivo regular, por decreto, os valores dispostos no § 1º.

§ 3º Ficam mantidos, para os imóveis relacionados nos Anexos II a V, os parâmetros de destinação de uso, o coeficiente de aproveitamento e demais parâmetros urbanísticos iguais aos aprovados para os imóveis públicos desafetados, facultada a observância dos padrões definidos no Anexo VI do PDOT, bem como dos instrumentos complementares.

Art. 4º Os recursos provenientes das operações previstas no art. 3º terão a seguinte destinação:

I - imóveis relacionados no Anexo I e no Anexo II: recursos vinculados ao Tesouro do Distrito Federal para o pagamento de despesas nas áreas de saúde e educação;

II - imóveis relacionados no Anexo III: recursos para o pagamento de restos a pagar e despesas de exercícios anteriores regularmente reconhecidos e inscritos na Contabilidade;

III - imóveis relacionados no Anexo IV: recursos para a melhoria da infraestrutura da educação, 70% dos quais para a construção e reforma de creches e unidades educacionais em regiões de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior à média do Distrito Federal, na forma apurada pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) e pela Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN);

IV - imóveis relacionados no Anexo V: recursos para a capitalização do Fundo de Desenvolvimento Rural, regido pela Lei nº 5.204, de 16 de outubro de 2013;



V - no mínimo 50% dos recursos provenientes das operações previstas no art. 3º para os imóveis da Região Administrativa de Águas Claras (RA-XX), relacionados nos anexos desta Lei Complementar, serão destinados para obras de infraestrutura, complementação das obras de urbanização e construção de equipamentos públicos comunitários na Região Administrativa de Águas Claras (RA-XX).

Art. 5º Fica autorizada a alienação dos imóveis relacionados no Anexo VI, para compor o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF), instituído pela Lei nº 5.004, de 21 de dezembro de 2012.

§ 1º O uso de recursos do FGP-DF para o pagamento de obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contratos de parcerias público-privadas depende da venda dos imóveis de que trata o caput, por meio de licitação pública, proibida a transferência direta a terceiros.

§ 2º São receitas adicionais do FGP-DF as obtidas com a exploração econômica dos imóveis integrantes do seu patrimônio.

§ 3º Fica reconhecida a isenção tributária para os tributos: I - instituídos e cobrados pelo Governo do Distrito Federal (GDF) em relação ao patrimônio do FGP-DF; e II - relativos à transferência de patrimônio do GDF para o FGP-DF.

§ 4º Poderão ser utilizados os recursos financeiros do FGP-DF para a manutenção dos imóveis integrantes do seu patrimônio, assim como para o pagamento de despesas administrativas de operação do FGP-DF.

§ 5º Poderá o GDF fazer concessão de uso onerosa resolúvel de terrenos do FGP-DF, destinando-se a este as receitas respectivas.

Art. 6º Para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Governo do Distrito Federal e por entidades da administração indireta em contratos de parceria público-privada, passam a integrar o patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF), de que trata o artigo anterior, as seguintes receitas: (Artigo Questionado(a) pelo(a) ADI 0730433-37.2024.8.07.0000 de 24/07/2024)

I - 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal;

II - 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios.

§ 1º Os recursos a que se refere este artigo deverão ser segregados dos demais recursos, em titularidade específica, com destinação exclusiva ao adimplemento das obrigações pecuniárias contraídas em contratos de parceria público-privada, sob pena de responsabilização do gestor do FGP-DF.

§ 2º No caso de inadimplemento das obrigações pecuniárias estabelecidas em contratos de parceria público-privada pelo parceiro público, o parceiro privado notificará o gestor do FGP-DF ou o agente financeiro para que haja o adimplemento da obrigação garantida, por meio da utilização de recursos de que trata o parágrafo anterior.

§ 3º Após a notificação de que trata o parágrafo anterior, o adimplemento será feito mensalmente até sua normalização.



§ 4º No prazo de 120 dias contados a partir da publicação desta Lei Complementar, o Poder Executivo celebrará instrumento jurídico com agente financeiro do FGP-DF disciplinando a forma de transferência dos recursos de que trata este artigo.

§ 5º O Banco de Brasília S/A, como agente financeiro do FGP-DF, fica autorizado a oferecer fiança bancária com a finalidade de garantir obrigações relativas aos contratos de parceria público-privada.

Art. 7º A Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) poderá executar as licitações públicas decorrentes do disposto nesta Lei Complementar, sendo-lhe devida, a título de taxa de administração, a retenção de 5% sobre o resultado das atividades imobiliárias referidas nos arts. 2º e 3º.

Art. 8º Após a segunda tentativa de venda, o GDF poderá constituir fundo imobiliário com os imóveis relacionados nos Anexos I a V, respeitadas as destinações dos recursos previstas nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. O Banco de Brasília (BRB) será responsável pela estruturação da operação prevista no caput.

Art. 9º As alienações e licitações previstas nesta Lei Complementar devem ser precedidas de laudos de avaliação feitos pela TERRACAP, sendo facultado ao interessado contestar a avaliação mediante oferta de laudo de avaliação emitido pelo Banco do Brasil ou pela Caixa Econômica Federal.

Art. 10. O BRB, respeitada sua capacidade financeira e normas de análise de crédito e exposição a risco, deverá organizar linha de crédito que auxilie o financiamento das alienações dos imóveis relacionados nos Anexos I a V.

Art. 11. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

(i) Do vício de inconstitucionalidade formal

20. A inconstitucionalidade formal de uma lei surge quando há vício em seu procedimento ou forma de elaboração; na lide, a alegação da inconstitucionalidade formal reside no fato de que o artigo inseriu tema distinto do tratado na Lei, cujo conteúdo principal possui previsão de iniciativa reservada ao Governador do Distrito Federal.

21. O exame da legislação em que inserido o dispositivo legal questionado demonstra que seu objetivo principal foi a desafetação de imóveis públicos com a respectiva autorização de alienação direta, e a destinação específica da renda obtida com essa alienação.

22. A lei questionada é originária do Projeto de Lei Complementar nº 41/2015, de iniciativa do Governador do Distrito Federal (id. 61926060, pág. 2 e ss.), o que observa os estritos limites do art. 71, §1º, inc. VII, da LODF:

“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:

[...]

VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal.”

23. Uma vez que se trata de lei cuja iniciativa é privativa do Governador do Distrito Federal eventuais emendas apresentadas por Parlamentares deve observar a pertinência temática, ou seja, devem tratar de assunto correlato ao tema principal da lei, conforme disciplina o §3º do art. 71 da LODF:

“[...] § 3º As emendas parlamentares a proposição de iniciativa do Poder Executivo, inclusive aos projetos de lei de que trata o § 1º, VI, deste artigo, devem guardar pertinência temática com a matéria a deliberar. [...]”

24. Na lide, observa-se que a Emenda Aditiva apresentada pela Deputada Distrital Liliane Roriz (id. 61926061) não guarda pertinência com o objeto principal da lei que é a desafetação e alienação de bens públicos.

25. Observa-se que, apesar de o art. 5º da lei estabelecer que parte da renda adquirida com a alienação dos imóveis será destinada ao fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas do Distrito Federal, esse não é o objeto da lei em si, que desafeta imóveis, autoriza sua alienação e destina a renda. O objeto do art. 5º é apenas acessório ao principal, destinando parte da renda ao FGP/DF.

26. O art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 960/2015 apresenta inconstitucionalidade formal, porque foi inserido por iniciativa de Parlamentar em texto de lei cuja iniciativa é privativa do Governador do Distrito Federal, nesse sentido, jurisprudência do STF:

“Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade. Precedentes.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999, DJ de 14.4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014.

2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.” (ADI 3655, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-03-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016)



27. Ainda sobre a questão, a jurisprudência deste TJDFT:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DA LEI DISTRITAL 7.104/2022. LEI DISTRITAL 7.173/2022. POR ARRASTAMENTO. SERVIDOR PÚBLICO DO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL (DETRAN/DF). GRATIFICAÇÃO. CRIAÇÃO. AUMENTO DE DESPESA. MATÉRIA. INICIATIVA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXCLUSIVA. EMENDA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO). AUTORIZAÇÃO. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. NECESSIDADE. SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Em exame de constitucionalidade, o artigo 3º da Lei Distrital n. 7.104/2022, que criou a Gratificação por Habilitação da Carreira Atividade Trânsito - GHAT e a Gratificação por Habilitação de Policiamento e Fiscalização de Trânsito - GHPFT no âmbito do Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF e, por arrastamento, a Lei Distrital 7.173/2022. 2. Nos termos do art. 71, § 1º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis complementares e ordinárias que disponham sobre o aumento da remuneração dos servidores públicos do Distrito Federal.

3. O art. 72, I, da LODF, dispõe que não será admitido aumento de despesas nos projetos de lei que forem de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal.

4. Conforme dispõe os artigos 151, incisos I e II e art. 157, § 1º, incisos I e II, ambos da LODF, é vedada a realização de despesas sem autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e sem prévia dotação suficiente.

5. É admissível a emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, desde que guarde estreita pertinência temática com o projeto original e que não importe em aumento de despesa.

6. A Câmara Legislativa do Distrito Federal, ao instituir gratificações aos servidores públicos do Detran/DF, por meio de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, usurpou a competência legislativa do Poder Executivo, promoveu indevido aumento de despesas com o pagamento de pessoal e violou o princípio da separação de poderes.

7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para se declarar a inconstitucionalidade, com efeito ex tunc e erga omnes, do artigo 3º da Lei Distrital n.º 7.104/2022 e, por arrastamento, da Lei Distrital n.º 7.173/2022.” (Acórdão 1809117, 07246408820228070000, Relator(a): MARIA DE LOURDES ABREU, Conselho Especial, data de julgamento: 6/2/2024, publicado no DJE: 19/2/2024. Pág.: Sem Página Cadastrada. – G.N.)

“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 EX TUNC. 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 RITJDF, 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.)

28. Em conclusão, a Lei Complementar Distrital nº 906/2015 possui vício de inconstitucionalidade formal.

(i) Do vício de inconstitucionalidade material

29. O autor da ação argumenta, ainda, que a Lei Complementar Distrital nº 906/2015 possui vício de inconstitucionalidade porque vincula receita de imposto a uma finalidade específica, o que é vedado pelo art. 151, inc. IV, da LODF.

30. O art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 960/2015 prevê que 5% das transferências correntes relativas às Cotas Partes dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios passariam a integrar o patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas do Distrito Federal.

31. Os Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, recebem receitas de impostos, conforme disciplina a Lei Complementar nº 62/1989; assim, ao destinar parte dessa arrecadação



ao Fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas do Distrito Federal a lei distrital questionada está vinculando parte do imposto arrecadado a uma finalidade específica, o FGP/DF.

32. A Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu art. 151, inc. IV, da LODF veda expressamente a vinculação de receita de imposto a fundo, em norma que é reprodução do art. 167, inc. IV, da CF/1988:

“Art. 151. São vedados:

[...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos na Constituição Federal;”

33. Assim, o vício existente no artigo de lei objeto desta ADI não está limitado ao aspecto formal da lei. O conteúdo do art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 906/2015 ofende previsão expressa da LODF, gerando também sua inconstitucionalidade material. Sobre a questão, a jurisprudência deste TJDF:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI DISTRIAL Nº 7.467/2024. CRIAÇÃO DO FUNDO DISTRIAL DE TRANSPORTE PÚBLICO E MOBILIDADE URBANA. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. RECEITA DE IMPOSTO. VINCULAÇÃO AO FUNDO PÚBLICO. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO MATERIAL. CONFIGURADOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADMITIDA E JULGADA PROCEDENTE.

1. A Lei Distrital n.º 7.467/2024, de autoria parlamentar, cria o Fundo Distrital de Transporte Público e Mobilidade Urbana ? FDTPMU, destinado a atender políticas públicas voltadas à melhoria do transporte público e da mobilidade urbana no âmbito do Distrito Federal.

2. A lei impugnada padece de inconstitucionalidade formal, por violar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo iniciar projeto de lei para instituição de fundos públicos de qualquer natureza, conforme interpretação dada ao art. 151, inciso IX e §4º da Lei Orgânica do Distrito Federal.

3. O vício de iniciativa reconhecido também transborda em inconstitucionalidade material, pois transgride o princípio da não afetação da receita oriunda de impostos previsto no art. 151, inciso IV da LODF, ao vincular 1% da arrecadação do IPVA para a constituição do fundo, além de comprometer a reserva de administração conferida ao Poder Executivo ao interferir na gestão orçamentária, de iniciativa legislativa reservada ao Poder Executivo, a luz do que dispõe o inciso 149, inciso III, §4º, da LODF, em clara violação do princípio da separação dos poderes previsto no art. 53, caput, do mesmo comando normativo.

4. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 7.467/2024, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes.” (Acórdão 1938944, 07153870820248070000, Relator(a): ROMULO DE ARAUJO MENDES, Conselho Especial, data de julgamento: 17/9/2024, publicado no DJE: 13/11/2024. Pág.: Sem Página Cadastrada. – g.n.)



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.424/2014. INSTITUIÇÃO DE FUNDO ESPECIAL DE DÍVIDA ATIVA. INCOMPATIBILIDADE. ART. 146, § 1º 150, § 11, 151, V, V, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. LIMINAR. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO DIPLOMA NORMATIVO IMPUGNADO.

I - A exigência de prévia lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar, até que a matéria seja regulada pelo Congresso Nacional. Precedente do Supremo Tribunal Federal.

II - É vedada a vinculação de receita de imposto a fundo ou despesa, máxime em finalidades diversas das elencadas na Lei que o instituiu.

III - A abertura de créditos adicionais, além de indicar recursos que sequer ingressaram no Fundo, a configurar a contratação de empréstimo sob garantias futuras, sem previsão do impacto a recair na subsequente administração financeira do Distrito Federal, também evidencia aparente operação de crédito, cujo procedimento é vedado nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandado do Chefe do Poder Executivo.

IV - Presentes os requisitos legais, consistentes na fumaça do bom direito e no perigo da demora, é recomendável a suspensão da eficácia da totalidade do instrumento normativo impugnado, até o julgamento final da ação.

V - Medida cautelar concedida para suspender, com efeitos ex nunc e eficácia erga omnes, a Lei Distrital nº 5.424, de 2 de dezembro de 2014.” (Acórdão 842299, 20140020319550ADI, Relator(a): JOSÉ DIVINO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 16/12/2014, publicado no DJE: 20/1/2015. Pág.: 165)

34. O artigo 6º da Lei Complementar Distrital nº 906/2015 padece também, portanto, de inconstitucionalidade material.

IV – Dispositivo

35. **Isso posto**, conheço da ação direta e **julgo procedente** o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei Complementar Distrital nº 960/2015, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

36. É voto.

O Senhor Desembargador MARIO-ZAM BELMIRO - 1º Vogal

O debate apresentado nos autos versa acerca da inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Complementar 906/2015, que faz a integração de verbas oriundas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ao patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP/DF), em face dos artigos 71, § 3º, e 72, inciso I, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF). São eles:



Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:

(...)

§ 3º As emendas parlamentares a proposição de iniciativa do Poder Executivo, inclusive aos projetos de lei de que trata o § 1º, VI, deste artigo, devem guardar pertinência temática com a matéria a deliberar.

Art. 72. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal;

Aduz o Governador do Distrito Federal que o disposto no art. 6º da Lei Complementar 906/2015 é fruto da aprovação de emenda parlamentar a projeto apresentado pelo Poder Executivo (Projeto de Lei Complementar 41/2015), no qual o objetivo era a alienação de imóveis indicados em seus anexos e a destinação dos recursos obtidos, portanto, de iniciativa reservada:

Art. 6º Para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Governo do Distrito Federal e por entidades da administração indireta em contratos de parceria público-privada, passam a integrar o patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF), de que trata o artigo anterior, as seguintes receitas:

I - 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal;

II - 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios.

§ 1º Os recursos a que se refere este artigo deverão ser segregados dos demais recursos, em titularidade específica, com destinação exclusiva ao adimplemento das obrigações pecuniárias contraídas em contratos de parceria público-privada, sob pena de responsabilização do gestor do FGP-DF.

§ 2º No caso de inadimplemento das obrigações pecuniárias estabelecidas em contratos de parceria público-privada pelo parceiro público, o parceiro privado notificará o gestor do FGP-DF ou o agente financeiro para que haja o adimplemento da obrigação garantida, por meio da utilização de recursos de que trata o parágrafo anterior.

§ 3º Após a notificação de que trata o parágrafo anterior, o adimplemento será feito mensalmente até sua normalização.



§ 4º No prazo de 120 dias contados a partir da publicação desta Lei Complementar, o Poder Executivo celebrará instrumento jurídico com agente financeiro do FGP-DF disciplinando a forma de transferência dos recursos de que trata este artigo.

§ 5º O Banco de Brasília S/A, como agente financeiro do FGP-DF, fica autorizado a oferecer fiança bancária com a finalidade de garantir obrigações relativas aos contratos de parceria público-privada.

Defende que os limites normativos precisam ser respeitados pelos deputados distritais, tanto em relação à pertinência temática (art. 71, § 3º, LODF) quanto à proibição do aumento de despesas (art. 72, inciso I, LODF), de modo que a destinação de 5% (cinco por cento) das transferências dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios para garantir as parcerias público-privadas está dissociado do tema de desafetação e recursos obtidos com a alienação de imóveis.

Acrescenta ser inviável considerar, para fins de legalidade da alteração, a circunstância de que, no projeto original, um dos destinatários dos valores arrecadados seria o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP/DF), uma vez que a mudança implementa vinculação de recursos oriundos de fundos de participação e não aqueles obtidos com a alienação de bens.

Assim, sustenta que o art. 6º da Lei Complementar 906/2015 é formalmente inconstitucional.

Sob o aspecto material, aponta inconstitucionalidade na vinculação da receita de impostos a finalidade específica, cuja vedação se encontra

no art. 167, IV, da Constituição Federal (CF) e reproduzida no art. 151, inciso IV, da LODF:

Art. 151. São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos na Constituição Federal;

Requer a procedência da ação direta de inconstitucionalidade com o reconhecimento da nulidade do art. 6º da Lei Complementar 906/2015, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes.

Acompanho a eminente Relatora.

A norma de autoria de deputado distrital que insere tema diferente daquele tratado na lei de origem editada pelo Governador ofende a reserva de iniciativa, devendo ser reconhecido o vício de formalidade.

Enquanto a norma originária tinha o objetivo de desafetar imóveis públicos, aliená-los e destinar os recursos, a alteração inseriu vinculação de receita dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.

Não encontra respaldo a alegação da Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal (ID 64855354) de que a legislação em comento corrige omissão do Poder Executivo em dotar o Fundo



Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal dos recursos adequados para o incremento da política pública já delineada e em vigor há bastante tempo, mas sem meios monetários.

Isso porque, embora possa se averiguar eventual ausência de orçamento no Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas, não se pode estipular de qualquer maneira a obtenção dos recursos. É preciso obedecer a pertinência temática das normas e à proibição de vinculação de receita de impostos a fundo.

Ao contrário do sustentado, os deputados distritais não podem aprimorar a proposta encaminhada e incrementar as fontes de custeio para o fundo garantidor.

Quando a iniciativa de lei é reservada ao Governador, mas a modificação é realizada pelo Poder Legislativo, há ofensa ao princípio constitucional da independência e da harmonia entre os Poderes, invadindo esfera de competência exclusiva do Executivo.

Trago a lição de Bernardo Gonçalves Fernandes, in Curso de Direito Constitucional, 6ª Ed., p. 1.085:

Requisitos formais subjetivos: [...] relaciona-se o sujeito que tem competência ou legitimidade para iniciar/deflagrar o processo. Um exemplo de inconstitucionalidade formal subjetiva **é o caso de um deputado ou um senador apresentar um projeto de lei dando início ao processo legislativo sobre matéria de competência privativa (exclusiva) do Presidente da República**, previsto no art. 61, § 1º, da CR/88. [...]. Requisitos formais objetivos: dizem respeito às outras fases do processo legislativo, chamadas de constitutiva (na qual há discussão e votação das proposições) e complementar (na qual ocorre a integração de eficácia do ato normativo já aprovado, por meio da promulgação e publicação) (sem negrito no original)

Com efeito, este egrégio Conselho Especial tem reiterado a competência privativa do Governador do Distrito Federal para iniciar o processo legislativo que tenha por escopo a criação de normas acerca da administração de bens do Distrito Federal, conforme se verifica dos julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade cujas ementas peço vênias para colacionar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 7.443/2024. INICIATIVA PARLAMENTAR. CAUSA DE PEDIR ABERTA. MODIFICAÇÃO DA LEI DISTRITAL N. 5.803/2017. POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS. MODALIDADES DE PAGAMENTO. ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA.

1. A ação direta de inconstitucionalidade possui causa de pedir aberta, razão pela qual o Conselho Especial deste Tribunal de Justiça não se vincula aos fundamentos lançados pelo requerente na petição inicial para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada.

2. A Lei Distrital 7.443/2024, ao modificar a Lei Distrital 5.803/2017 e estabelecer modalidades de pagamento pela aquisição de terras rurais do Distrito Federal, usurpou **competência legislativa própria do Governador do Distrito Federal para legislar sobre a alienação de bens imóveis, nos termos do art. 71, § 1º, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal**.



3. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei distrital 7.443/2024, com efeito ex tunc e eficácia erga omnes.

(Acórdão 1917248, 0713300-79.2024.8.07.0000, Relator(a): WALDIR LEÔNICIO LOPES JÚNIOR, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 10/09/2024, publicado no DJe: 20/09/2024.) (sem negrito no original)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DA LEI DISTRITAL 1.261/96. CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS E LOGRADOUROS NA ÁREA DO PARQUE DA CIDADE SARAH KUBITSCHK. PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO Federal. VICIO DE INICIATIVA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Consoante a Lei Orgânica do Distrito Federal, **cabe ao Poder Executivo a administração dos bens do Distrito Federal, ressalvado à Câmara Legislativa administrar aqueles utilizados em seus serviços e sob sua guarda.**

2. O artigo 3º Lei Distrital 1.261/96, de iniciativa parlamentar, que submete à aprovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal a construção de quaisquer edifício ou logradouros na área do Parque da Cidade Sarah Kubitschek que implique alteração de cunho urbanístico, revela incompatibilidade com a Lei Orgânica do Distrito Federal, traduzindo ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração e usurpando a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciativa de leis que disponham sobre a administração de bens públicos do Distrito Federal.

3. Ofensa aos artigos 52 e 100, inciso VI da Lei Orgânica do Distrito Federal configurada. Declaração de Inconstitucionalidade do artigo 3º Lei Distrital 1.261/96, com efeitos ex tunc e erga omnes.

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(Acórdão 1405600, 07088258520218070000, Relator(a): GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, Conselho Especial, data de julgamento: 15/3/2022, publicado no DJE: 24/3/2022. Pág.: Sem Página Cadastrada.) (sem negrito no original)

Salta aos olhos que o vício de iniciativa formal a respeito dos bens públicos transborda para a seara do conteúdo da norma, já que a administração de bens do Distrito Federal cabe ao Poder Executivo, na chamada reserva de administração, e a ingerência de outro Poder afeta a independência e harmonia entre eles, 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)

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal (STF) consignou:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ICMS. BENEFÍCIOS FISCAIS. REMISSÃO, MEDIANTE DECRETO DO GOVERNADOR DE ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. PRECEDENTES.

1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que a concessão de benefícios fiscais** relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços **pressupõe não somente a autorização** por meio de convênio celebrado entre os Estados e o Distrito Federal, nos termos da Lei Complementar nº 24/1975, **mas também da edição de lei em sentido formal** de cada um daqueles entes.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF - AgR RE: 579630 RN - RIO GRANDE DO NORTE, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 02/08/2016, Primeira Turma) (sem negrito no original)

No mesmo sentido, julgado desta egrégia Corte:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 7.428/2024. ISENÇÃO DE TAXA DE RELIGAMENTO DE SERVIÇOS DE ENERGIA, ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL. VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. SERVIÇO DE ENERGIA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO. ART. 22, IV, CRFB. SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA À COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL E À UNIÃO. ISENÇÃO/CONCESSÃO DE GRATUIDADE SEM PREVISÃO DE CUSTEIO. VEDAÇÃO CONTIDA NO ART. 71, §2º, DA LODF. OFENSA AO PACTO FEDERATIVO, RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

(...)

7. O princípio da reserva de administração busca limitar a atuação legislativa em matérias inerentes à competência administrativa do Poder Executivo. Têm-se por princípio que enaltece a



separação dos poderes, logrando ponderar a atuação de cada um dos sujeitos administrativos a propositura de leis, concedendo-lhes, de acordo com suas responsabilidades, exclusividade em temas distintos.

(...)

11. A norma debatida viola frontalmente o pacto federativo, a reserva de administração e a separação dos poderes na medida em que usurpou competência da União para legislar sobre energia elétrica, e ignorou a competência de iniciativa do Governador do Distrito Federal para propor lei que verse sobre matéria atinente à organização, ao funcionamento e às atribuições de órgãos e entidades da Administração do Distrito Federal que prestam serviço público.

12. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 7.428/2024, com efeitos erga omnes e ex tunc. (Acórdão 1893341, 07102946420248070000, Relator(a): JOSE FIRMO REIS SOUB, Conselho Especial, data de julgamento: 16/7/2024, publicado no PJe: 26/7/2024. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

No que diz respeito ao aspecto material, a vinculação de receita de impostos a fundo está obstada pelo art. 151, inciso IV, da LODF, que reproduz o art. 167, IV, da CF.

É vedado à norma questionada dispor que 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à cota-parte do Fundo de Participação dos

Estados e Distrito Federal, bem como 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios passariam a integrar o patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas do Distrito Federal, uma vez que os fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios recebem receitas de impostos.

Pelos fundamentos expostos, aquiesço ao entendimento firmado pela eminente Relatora e **julgo procedente o pedido** para declarar, com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Complementar Distrital 906/2015, frente aos artigos 71, § 3º, e 72, inciso I, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

É o meu voto.

O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI - 2º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ROBERVAL CASEMIRO BELINATI - 3º Vogal

Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido de medida cautelar, proposta pelo **Governador do Distrito Federal**, na qual se alega a inconstitucionalidade formal e material do artigo 6º da Lei Complementar 906/2015. Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 71, § 3º, e 151, inciso IV, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).

O dispositivo impugnado determina a destinação de 5% (cinco por cento) das receitas tributárias do Distrito Federal, provenientes do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF).



O autor sustenta que o referido artigo de lei complementar distrital, **introduzido por emenda parlamentar**, é inconstitucional pelos seguintes motivos: **(i) ausência de pertinência temática** com o projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo; **(ii) vinculação receitas de impostos** ao Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal.

Quanto à alegada ausência de **pertinência temática**, argumenta que o Projeto de Lei Complementar 41/2015 tratava da desafetação e alienação de imóveis do Distrito Federal, além da destinação dos recursos provenientes dessas operações. Essas matérias, segundo sustenta, são de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal, conforme artigo 71, § 1º, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Assim, defende que o poder de emenda dos deputados distritais está limitado pelo artigo 71, § 3º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Além disso, pondera que, embora o projeto original previsse a destinação dos valores obtidos com a venda de imóveis ao Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas Distrito Federal – FGP/DF, isso não autoriza emenda parlamentar estipulando outra fonte de custeio para o referido fundo, sob pena de se “*neutralizar a normatividade do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.*”

No tocante à **vinculação de receitas de impostos**, o autor ressalta que o “*Fundo de Participação dos Estados – FPE e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, calculados e entregues na forma da Lei Complementar n. 62/1989, são formados pelas receitas dos impostos indicados no art. 159 da Constituição.*” Por esse motivo, tais recursos não podem ser vinculados a finalidades não expressamente previstas na Constituição, conforme o artigo 151, inciso IV, da LODF.

Em abono às suas teses, colaciona precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Pede o deferimento da medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 6º da Lei Complementar nº 906/2015. No mérito, pleiteia a pronúncia da nulidade do dispositivo impugnado, com efeitos retroativos (*ex tunc*) e eficácia contra todos (*erga omnes*).

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, representada por seu Presidente, nas informações prestadas no ID 62666766, pugnou pelo não deferimento da medida cautelar. No mérito (ID 64855354), argumenta que, se “*o próprio Poder Executivo, incluiu no projeto a indicação de fontes de custeio do FGP-DF, os deputados distritais também podem aprimorar a proposta encaminhada e incrementar as fontes de custeio deste mesmo fundo garantidor.*” Quanto a apontada vinculação indevida de receita de impostos, afirma que o dispositivo legal atacado fortalece o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privado do Distrito Federal ao estabelecer fontes permanentes de recursos, sem depender da venda de bens do Distrito Federal.

A Procuradora-Geral do Distrito Federal, na qualidade de curadora da norma, reitera os argumentos apresentados na petição inicial e defende a procedência do pedido (IDs 63148634 e 65517289).



O Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal, por sua vez, manifesta-se pela **procedência do pedido**, por entender que o dispositivo impugnado extrapola o poder de emenda ao tratar de matéria sem pertinência temática com o projeto original, em violação à Lei Orgânica do Distrito Federal. Ressaltou, ainda, que o artigo 151, inciso IV, da LODF veda a vinculação de receitas de impostos a fundos ou despesas, salvo exceções previstas na Constituição Federal (IDs 63906184 e 66016161).

É o relatório.

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

O artigo 6º da Lei Complementar 906/2015, cuja constitucionalidade ora se questiona, possui a seguinte redação:

“LEI COMPLEMENTAR Nº 906, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2015 (Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a desafetação de áreas públicas de uso comum do povo e autorização para a alienação de imóveis em diversas Regiões Administrativas do Distrito Federal. [...]

Art. 6º Para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Governo do Distrito Federal e por entidades da administração indireta em contratos de parceria público-privada, passam a integrar o patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF), de que trata o artigo anterior, as seguintes receitas:

I - 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal;

II - 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios.

§ 1º Os recursos a que se refere este artigo deverão ser segregados dos demais recursos, em titularidade específica, com destinação exclusiva ao adimplemento das obrigações pecuniárias contraídas em contratos de parceria público-privada, sob pena de responsabilização do gestor do FGP-DF.

§ 2º No caso de inadimplemento das obrigações pecuniárias estabelecidas em contratos de parceria público-privada pelo parceiro público, o parceiro privado notificará o gestor do FGP-DF ou o agente financeiro para que haja o adimplemento da obrigação garantida, por meio da utilização de recursos de que trata o parágrafo anterior.



§ 3º Após a notificação de que trata o parágrafo anterior, o adimplemento será feito mensalmente até sua normalização.

§ 4º No prazo de 120 dias contados a partir da publicação desta Lei Complementar, o Poder Executivo celebrará instrumento jurídico com agente financeiro do FGP-DF disciplinando a forma de transferência dos recursos de que trata este artigo.

§ 5º O Banco de Brasília S/A, como agente financeiro do FGP-DF, fica autorizado a oferecer fiança bancária com a finalidade de garantir obrigações relativas aos contratos de parceria público-privada. [...]

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 28 de dezembro de 2015.

128º da República e 56º de Brasília

RODRIGO ROLLEMBERG" (grifo nosso)

Os dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal apontadas pelo autor como violados são os seguintes:

"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: [...]

VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal. [...]

§ 3º As emendas parlamentares a proposição de iniciativa do Poder Executivo, inclusive aos projetos de lei de que trata o § 1º, VI, deste artigo, devem guardar pertinência temática com a matéria a deliberar." (grifo nosso)

[...]

Art. 151. São vedados: [...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos na Constituição Federal;" (grifo nosso)



Como se observa, o artigo 6º da Lei Complementar 906/2015, introduzido pela emenda parlamentar aditiva n.º 2 – CCJ (ID 61926061), determina a destinação de 5% (cinco por cento) das receitas tributárias do Distrito Federal, provenientes do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF).

O autor sustenta a inconstitucionalidade desse dispositivo, alegando que ele não guarda a exigida **pertinência temática** com o projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o artigo 71, § 3º, da LODF. Argumenta, ainda, que o dispositivo **vincula receitas de impostos** ao Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal, em contrariedade ao artigo 151, IV, da LODF.

Razão assiste ao autor.

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A inconstitucionalidade formal de um ato normativo é verificada quando desrespeitadas regras de competência ou formalidades exigidas pela Constituição ou, no caso em análise, pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

Gilmar Ferreira Mendes explica que: *“os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à lei.”* Acrescenta que eles *“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]

Nos termos do § 3º do artigo 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, emendas parlamentares a projetos de iniciativa do Poder Executivo devem guardar estrita pertinência temática com o objeto da proposição original, ainda que digam respeito à mesma matéria.

No caso em análise, o Projeto de Lei Complementar nº 41/2015, de iniciativa do Poder Executivo (ID 61926060), conforme descrito em sua ementa, tratava da desafetação de áreas públicas de uso comum e da autorização para alienação de imóveis em diversas Regiões Administrativas do Distrito Federal.

Dessa forma, evidencia-se a ausência de pertinência temática da Emenda Aditiva nº 2 – CCJ (ID 61926061), que, de forma oportunista, buscou instituir nova fonte de custeio para o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal, criado pela Lei n.º 5.004, de 21 de dezembro de 2012[2].

A justificativa apresentada pela então Deputada Liliane Roriz, ao mencionar a proposta orçamentária para 2016, reforça a desconexão temática. A alteração promovida pela emenda é claramente alheia ao objeto do projeto original enviado à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo Governador. Conforme consta no documento de ID 61926061, p. 2-3:



“JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei que tramita nesta Casa estimando a receita do Distrito Federal para o exercício de 2016, prevê um montante de recursos na ordem de 34 bilhões de reais. Desse total, R\$ 32,5 bilhões são assegurados para os orçamentos fiscal e de seguridade e R\$ 1,4 bilhões para investimentos das empresas. Dos orçamentos fiscal e de seguridade foram alocados nas despesas de capital um total R\$ 2,89 bilhões a título de investimentos. Assim, para 2016, somando-se os recursos alocados nas empresas e nos orçamentos fiscal e de seguridade, temos um montante de R\$ 4,29 bilhões destinados à realização de investimentos, insuficientes para atendimento das demandas acumuladas nas áreas de saúde (hospitais e centros de saúde), educação (escolas), urbanização, saneamento e mobilidade.

Ocorre que as contas públicas ao longo dos anos têm se mostrado deficitárias, resultando em baixa capacidade de investimentos. A contratação de parceria público-privada visa a obtenção de mecanismos mais inovadores para a realização de novos investimentos no Distrito Federal e será uma das opções do Poder Executivo para o atendimento dessas demandas acumuladas, conforme sinalização formalizada por meio da Resolução nº 72, de 9 de novembro de 2015, do Conselho Gestor de PPPs.

*A presente emenda tem por objetivo fortalecer essa política, ao oferecer maior garantia do parceiro público ao privado, na forma de aumento do patrimônio do FGP-DF, possibilitando assim **o aumento do emprego de recursos privados na promoção do desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal**, ao mesmo tempo em que se busque maior eficiência no cumprimento das missões de Distrito Federal e no emprego dos recursos da sociedade.*

*Registre-se, por fim, que na **proposta orçamentária para 2016**, a estimativa do FPE é de R\$ 590 milhões de reais e do FPM é de R\$ 158 milhões de reais. A presente proposta resulta numa destinação ao FGP-DF de R\$ 37,4 milhões para o exercício de 2016.”*

Não se ignora que o artigo 5º do projeto de lei referido veicula autorização para que a receita obtida com a “alienação do imóvel relacionado no Anexo VI” passe a compor o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF). Contudo, como bem salientou o Governador do Distrito Federal na petição inicial (ID 61924658, p. 4-5), “*o dispositivo impugnado não trata de recursos obtidos com a alienação de imóveis*” que seriam destinados ao referido fundo.

A emenda parlamentar, é bom que se diga, subverte a proposição do Governador para vincular receitas tributárias, de forma perene, ao FGP-DF, enquanto o projeto original se limitava a autorizar a destinação da receita obtida com a venda de determinados imóveis ao referido fundo.



Em reforço argumentativo, traz-se à lume trecho da manifestação do Procurador-Geral de Justiça (ID 66016161, p. 4-5):

*“No caso dos autos, é patente a inconstitucionalidade formal do dispositivo impugnado. Isso porque, da leitura do **Projeto de Lei Complementar n.º 41/2015**, que deu origem à Lei Complementar n.º 906/2015, é possível perceber que o dispositivo legal questionado, de fato, não constava inicialmente da proposta, tendo sido incluído por emenda aditiva de iniciativa parlamentar no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal.*

*Ademais, o referido projeto dispunha sobre a “desafetação de áreas públicas de uso comum do povo e autorização para a alienação de imóveis”, tema **diverso** da emenda parlamentar aprovada, que deu origem ao artigo 6º da Lei Complementar n.º 906/2015, objeto da presente ação.*

*Assim, o dispositivo impugnado revela flagrante **exorbitância do poder de emenda**, por não possuir a necessária **pertinência temática** com o assunto tratado no projeto original, como exige a Lei Orgânica do Distrito Federal [...] (grifo no original)*

Como bem salientado na petição inicial (ID 61924658), nas manifestações da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (IDs 63148634 e 65517289) e do Procurador-Geral de Justiça (IDs 63906184 e 66016161), a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e desta Corte de Justiça são uníssonas em afirmar que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, desde que não gere aumento de despesa e **garde estrita pertinência (afinidade lógica) com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, ainda que diga respeito à mesma matéria.**

A título de ilustração destaca-se:

“[...] 2. Acórdão recorrido que não desto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo desde que (i) não ocorra aumento de despesa e que (ii) haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, ainda que digam respeito à mesma matéria. Precedentes. [...]” (STF - ARE 1496144 AgR, relator: Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 27/8/2024).

“[...] 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. [...]” (STF - ADI 3655, relator: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 15/4/2016).



“[...] 1. O processo legislativo comporta emenda parlamentar em proposição de iniciativa reservada ao Governador do Distrito Federal, desde que observados a pertinência temática e o óbice ao aumento de despesa, a teor do que dispõem os artigos 71, § 3º, e 72, inciso I, da Lei Orgânica do Distrito Federal. [...] (TJDFT - Acórdão 1809119, 0736949-10.2023.8.07.0000, relator: James Eduardo Oliveira, Conselho Especial, data de julgamento: 06/02/2024, publicado no DJe: 17/3/2024.)

“[...] 5. É admissível a emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, desde que guarde estreita pertinência temática com o projeto original e que não importe em aumento de despesa. [...]” (Acórdão 1809117, 0724640-88.2022.8.07.0000, relator: Maria De Lourdes Abreu, Conselho Especial, data de julgamento: 6/2/2024, publicado no DJe: 19/2/2024.)

Assim, de fato, está configurada a violação ao § 3º do artigo 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, porquanto o dispositivo legal atacado não guarda estrita pertinência temática com o projeto de lei original de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Ressalta-se, ainda, que o artigo 151, inciso IX e § 4º, da Lei Orgânica do Distrito Federal[3] estabelece que apenas o Chefe do Poder Executivo tem atribuição para iniciar projetos que instituem fundos públicos, os quais, ressalta-se, devem prever as suas fontes de financiamento.

Nessa linha, destaca-se:

“[...] 2. A lei impugnada padece de inconstitucionalidade formal, por violar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo iniciar projeto de lei para instituição de fundos públicos de qualquer natureza, conforme interpretação dada ao art. 151, inciso IX e §4º da Lei Orgânica do Distrito Federal. [...] (Acórdão 1938944, 0715387-08.2024.8.07.0000, Relator: Rômulo de Araújo Mendes, Conselho Especial, data de julgamento: 17/09/2024, publicado no DJe: 13/11/2024).

“[...] 1. A criação de fundos de natureza financeira se insere na competência privativa de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, apresentando vício formal o estabelecimento do Fundo de Amparo aos Animais de Tração – FAAT (artigos 28 a 31 da Lei Distrital 5.756/16 oriundo de projeto de lei de iniciativa da Câmara Legislativa. Precedentes TJDFT. [...]” (TJDFT - Acórdão 1917267, 0745479-03.2023.8.07.0000, Relator: Maria de Lourdes Abreu, Conselho Especial, data de julgamento: 03/09/2024, publicado no DJe: 26/9/2024).



[...] 2. *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.*

3. *Vício de iniciativa que importa em afronta ao princípio da separação dos poderes. Inconstitucionalidade formal e material configuradas. [...] (Acórdão 1110245, 20170020215118ADI, Relator: Getúlio de Moraes Oliveira, Conselho Especial, data de julgamento: 26/06/2018, publicado no DJe: 17/10/2018).*

Nessa linha, o dispositivo legal em análise contempla matéria cuja iniciativa é reservada ao Executivo Local, de modo que a atuação parlamentar usurpa competência que não foi dada ao Poder Legislativo.

Adicionalmente, a vinculação indefinida de receitas tributárias do Distrito Federal ao citado fundo interfere no **orçamento anual**, também de iniciativa legislativa reservada ao Poder Executivo, conforme dispõe o artigo 149, inciso III, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Deve ser declarada, portanto, a inconstitucionalidade formal do artigo 6º da Lei Complementar 906/2015, por **vício de iniciativa**.

DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Ademais, também está caracterizada a **inconstitucionalidade material**, uma vez que vulnerado o princípio da não afetação da receita oriunda de impostos previsto no art. 151, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, ao vincular de forma perene 5% (cinco por cento) da receitas de impostos do Distrito Federal, provenientes do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF).

Questão semelhante foi apreciada pela Suprema Corte, a qual entendeu eivada de inconstitucionalidade lei do Estado do Rio de Janeiro que afetou a determinado fundo estadual o produto da arrecadação de imposto de renda (IR) e de imposto sobre produtos industrializados (IPI) repartido com o referido ente federativo por intermédio Fundo de Participação dos Estados (ADI 553, relatora: Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 14/2/2019).

A Suprema Corte, ao analisar o precedente em questão, interpretou a **exceção constitucional à regra de não afetação de receitas de impostos, vinculada à repartição de receitas tributárias**, prevista no artigo 167, inciso IV, segunda parte, da Constituição da República[4]. No voto do ministro Edson Fachin, ficou assentado que “*o comando constitucional não autoriza, de maneira expansiva, o desvio à regra geral da não afetação dos impostos*”.

Em complemento, o ministro Luís Roberto Barroso destacou que “*a jurisprudência do Plenário desta Corte é sedimentada no sentido de que somente a Constituição Federal pode prever as vinculações de receitas de impostos, o que se encontra expresso no art. 167, IV*”.



Dada a relevância pedagógica, peço licença para transcrever a ementa do voto proferido pelo ministro Luís Roberto Barroso, ainda que ele não tenha sido o relator:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VÍCIO DE INICIATIVA. VINCULAÇÃO DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS FEDERAIS A FUNDO NÃO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

*1. Compete ao Poder Executivo a proposta de lei de natureza orçamentária, conforme art. 165, III, da Constituição Federal. No presente caso, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro dispõe sobre o orçamento de fundo estadual, vinculando, indefinidamente, receitas oriundas do Fundo de Participação dos Estados a investimento industrial, em afronta ao § 5º, I, do referido dispositivo da Constituição Federal. Os dispositivos da legislação estadual padecem, portanto, de **vício de iniciativa**, conforme precedentes (ADI 1689, Rel. Min. Sydney Sanches; ADI 820, Rel. Min. Eros Grau, ADI 4102, Rel. Min. Cármen Lúcia).*

2. Além disso, a jurisprudência do Plenário desta Corte é sedimentada no sentido de que somente a Constituição Federal pode prever as vinculações de receitas de impostos, o que se encontra expresso no art. 167, IV. (Nesse sentido: RE 183.906 e RE 213.739, Rel. Min. Marco Aurélio; ADI 2529, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3576, Rel. Min. Ellen Grace). A legislação do Estado do Rio de Janeiro afeta a fundo estadual de desenvolvimento econômico o produto da arrecadação de imposto de renda e de IPI, repassado ao Estado pelo FPE. A legislação impugnada vincula, ainda que de forma indireta e definitivamente, parte das receitas oriundas de impostos federais, o que encontra vedação no citado artigo (vide: ADI 1.106, Min. Maurício Corrêa e ADI 4.597 MC, Min. Marco Aurélio).

3. A não afetação dos impostos presta-se a proteger as finanças públicas dos entes, uma vez que o Estado deve ter disponibilidade da sua arrecadação para finalidades públicas diversas, dentro dos parâmetros que o Poder Executivo definir na gestão orçamentária, prevista em lei, em obediência à tripartição dos Poderes.

4. Em conclusão, julgo procedentes os pedidos, declarando inconstitucionais o art. 226, § 1º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e o art. 56, do ADCT. Proponho a fixação da seguinte tese: “Compete ao Poder Executivo a iniciativa de lei que disponha sobre orçamento dos fundos públicos. É inconstitucional a legislação estadual que vincula a receita de impostos a órgãos, fundos e despesas não previstos no art. 167, IV, da Constituição”.

Infere-se, da análise minuciosa do acórdão proferido no julgamento da ADI 553 pelo Supremo Tribunal Federal, que apenas a Constituição Federal pode estabelecer vinculações de receitas de impostos, mesmo quando tais receitas são destinadas aos estados e municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).



Destaca-se, por fim, comentário de Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho sobre a segunda parte do inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal[5]:

“A segunda parte do inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal estabelece ressalvas em cláusulas fechadas, não podendo, pois, o legislador infraconstitucional ampliar as hipóteses de afetação de receitas de impostos, quer da competência própria de determinado ente da Federação, quer receitas de impostos de outro ente da Federação decorrente da repartição constitucional das receitas tributárias de que tratam os artigos 157 ao 159 da Lei das Leis.

Assim é que o inciso IV do artigo 167 da Constituição brasileira ressalva do princípio da não afetação ou da não vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, algumas hipóteses, sendo a primeira delas, a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159 da mesma Constituição, vale dizer, não são os recebimentos desses recursos de impostos que foram repartidos que podem ser afetados ou vinculados, mas sim a repartição ou a transferência dessas receitas. Assim, por exemplo, a própria lei do imposto sobre produtos industrializados pode vincular, nos termos do artigo 159, “caput”, inciso I, alínea “a”, vinte e um inteiros e cinco décimos por cento do produto da arrecadação do IPI ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, no entanto, os Estados e o Distrito Federal, por essa exceção específica, não foram autorizados a vincular os respectivos recursos que lhes foram repartidos .”

Nesse contexto, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade material do artigo 6º da Lei Complementar 906/2015, uma vez que ele viola o princípio da não afetação da receita oriunda de impostos previsto no art. 151, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Diante do exposto, admito a ação direta e julgo **PROCEDENTE O PEDIDO**, declarando a inconstitucionalidade formal, em razão de vício de iniciativa, e material do artigo 6º da Lei Complementar Distrital 906/2015, por afronta aos artigos 71, § 3º, 149, inciso III e 151, inciso IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal. A decisão possui efeitos retroativos (*ex tunc*) e eficácia geral (*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] Destaca-se, por oportuno, o seguinte dispositivo da **Lei Distrital 5.004/2012**: “**Art. 2º O patrimônio do FGP-DF pode ser composto por:** I – bens imóveis dominicais e de uso especial de propriedade do Distrito Federal, bem como de suas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas; II – ações de sociedades de economia mista de titularidade do Distrito Federal, desde que não afete o seu controle; III – ações



minoritárias de propriedade do Distrito Federal; IV – recursos provenientes da União, inclusive os de que trata a Lei federal nº 12.712, de 30 de agosto de 2012; V – doações, auxílios, contribuições e legados destinados ao FGP-DF; VI – rendimentos das aplicações decorrentes dos seus recursos; VII – outras receitas. VIII – outras receitas. § 1º A utilização de bens imóveis do Distrito Federal como garantia deve ser objeto de prévia autorização legislativa. § 2º O aporte de bens de uso especial ao FGP-DF está condicionado à sua desafetação. [...]” (grifo nosso)

[3] LODF, Art. 151. São vedados: [...] IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa; [...] § 4º A autorização legislativa de que trata o inciso IX dar-se-á por proposta do Poder Executivo, que conterà, entre outros requisitos estabelecidos em lei, os seguintes: I - finalidade básica do fundo; II - fontes de financiamento; III - instituição obrigatória de conselho de administração, composto necessariamente de representantes do segmento respectivo da sociedade e de áreas técnicas pertinentes ao seu objetivo; IV - unidade ou órgão responsável por sua gestão.” (grifo nosso)

[4] “Art. 167. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, **ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159**, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; [...]” (grifo nosso)

[5] SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. Exame da juridicidade da utilização dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios a título de garantia em operações de crédito celebradas entre ente federado subnacional e instituição financeira federal, *in* Revista TcE Contas, Palmas/TO, Edição I, Ano I, Número I, 2019, p. 87-95.

O Senhor Desembargador SILVANO BARBOSA DOS SANTOS - 4º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador JESUINO RISSATO - 5º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador JOSE FIRMO REIS SOUB - 6º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ESDRAS NEVES - 7º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora GISLENE PINHEIRO - 8º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora ANA CANTARINO - 9º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador RÔMULO DE ARAÚJO MENDES - 10º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ROBERTO FREITAS FILHO - 11º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ARQUIBALDO CARNEIRO - 12º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora MARIA IVATÔNIA - 13º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador HECTOR VALVERDE SANTANNA - 14º Vogal

Com o relator



O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 15º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO - 16º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador FERNANDO HABIBE - 17º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO - 18º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador WALDIR LEÔNCIO JÚNIOR - 19º Vogal

Com o relator

DECISÃO

Julgou-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei Complementar Distrital nº 960/2015, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes, nos termos do voto da eminente Relatora. Decisão unânime



1. O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, cujo objeto é o art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 906/2015 que destina receitas ao Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal.
2. O autor alega que a Lei Complementar Distrital nº 906/2015 é originária do Projeto de Lei Complementar nº 41/2015, que tinha por objeto a desafetação e a alienação de imóveis públicos relacionados em seu anexo, e a destinação dos recursos assim obtidos; que o art. 6º não possui pertinência temática com o objeto principal da lei.
3. Aduz que a matéria objeto da LCD nº 906/2015, a desafetação de imóveis do Distrito Federal, é matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Governador do Distrito Federal, nos moldes do art. 71, §1º, inc. VII, da LODF; assim, o poder de emenda conferido a Deputado Distrital sujeita-se às limitações do art. 71, §3º, da LODF, a pertinência temática, e à proibição de aumento de despesa, art. 72, inc. I, da LODF.
4. Argumenta que na Câmara Legislativa, o PLC nº 41/2005 recebeu a Emenda Aditiva nº 2-CCJ que inseriu o dispositivo que se tornou o art. 6º da lei, e que trata de vinculação do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e sua destinação ao Fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas do Distrito Federal – FGP/DF.
5. Assevera que “[...] a circunstância de que, no projeto original, um dos destinatários dos valores arrecadados com a venda de imóveis seria o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal – FGP/DF (Lei Complementar n. 906/2015, art. 5º), não valida a emenda parlamentar que inseriu o art. 6º na Lei Complementar n. 906/2015. Isso porque o dispositivo impugnado não trata de recursos obtidos com a alienação de imóveis, mas sim, como visto, da vinculação de recursos do FPE e do FPM, oriundos da arrecadação de impostos, temática sequer tangenciada pela proposição original. [...]”. (id. 61924659, págs. 4/5)
6. Ressalta que o art. 6º da LCD nº 906/2015 é formalmente inconstitucional por ofensa ao art. 71, §3º, da LODF.
7. Afirma que os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios – FPE e FPM, calculados e entregues na forma da Lei Complementar nº 62/1989, são formados por receitas de impostos indicados no art. 159 da CF/1988; portanto, ao fim, o art. 6º da LCD nº 906/2015 vincula a receita de imposto a finalidade específica, o que ofende o art. 151, inc. IV, da LODF que é reprodução do art. 167, inc. IV, da CF/1988.
8. Requer a concessão de medida cautelar para suspender integralmente a eficácia do art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 906/2015 e, ao final, a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes* e vinculante.
9. Proferida decisão, em observância ao disposto nos arts. 10 e 933 do CPC (id. 64172655), informando sobre o exame do pedido de medida cautelar que será realizado diretamente pelo Tribunal, juntamente com o julgamento de mérito da ação, conforme disciplina o art. 12 da Lei nº 9.868/1999.
10. Informações sobre o mérito prestadas pelo Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal (id. 64855354), em que sustenta a improcedência da ação direta ao fundamento de que: (i) a lei corrige omissão do Poder Executivo de dotar o FGP/DF com recursos financeiros adequados ao incremento de políticas públicas já delineadas; (ii) a lei não promove aumento de despesa e não trata de matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo; (iii) o fortalecimento do FGP/DF com fonte perene de recursos é suficiente para afastar a inconstitucionalidade por violação ao art. 151, inc. IV, da LODF.



11. O Procurador-Geral do Distrito Federal e Territórios manifestou-se pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 906/2015 (id. 65517289).
12. O Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur, manifestou-se pelo conhecimento da ação direta e pela procedência do pedido (id. 66016161).
13. É o relatório.



DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 6º DA LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 960/2015. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EMENDA ADITIVA. PARLAMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE IMPOSTO. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA À LODF. ARTIGO DE LEI DECLARADO INCONSTITUCIONAL.

I – Caso em exame

1. A ação – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Complementar Distrital 960/2015, com fundamento na existência de vício de inconstitucionalidade formal e material.

II – Questões em discussão

2. A questão em discussão consiste em examinar: (i) se há inconstitucionalidade formal no artigo de lei impugnado, por vício de pertinência temática; (ii) se há vício de inconstitucionalidade material por vinculação de receita de imposto a uma finalidade específica.

III – Razões de decidir

3. O artigo 6º da Lei Complementar Distrital nº 960/2015, lei de que disciplina matéria de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal, art. 71, §1º, inc. VII, da LODF, inserido no Projeto por Emenda Aditiva de Deputada Distrital, padece de inconstitucionalidade formal por não observância da pertinência temática, art. 71, §3º, da LODF.

4. Há inconstitucionalidade material, por ofensa ao art. 151, inc. IV, da LODF, no art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 960/2015 que vincula receita de imposto a uma finalidade específica, para o FGP/DF.

IV – Dispositivo

5. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade admitida. Artigo de Lei declarado inconstitucional.

Artigos relevantes citados: LODF, art. 71, § 1º, inc. VII, §3º, 151, inc. IV.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 3655, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-03-2016; TJDF, [Acórdão 1809117](#), 07246408820228070000, Relator(a): MARIA DE LOURDES ABREU, Conselho Especial, data de julgamento: 6/2/2024; TJDF, [Acórdão 1740742](#), 07379402020228070000, Relator(a): ALFEU MACHADO, Conselho Especial, data de julgamento: 15/8/2023; TJDF, [Acórdão 1938944](#), 07153870820248070000, Relator(a): ROMULO DE ARAUJO MENDES, Conselho Especial, data de julgamento: 17/9/2024; TJDF, [Acórdão 842299](#), 20140020319550ADI, Relator(a): JOSÉ DIVINO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 16/12/2014.



O debate apresentado nos autos versa acerca da inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Complementar 906/2015, que faz a integração de verbas oriundas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ao patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP/DF), em face dos artigos 71, § 3º, e 72, inciso I, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF). São eles:

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:

(...)

§ 3º As emendas parlamentares a proposição de iniciativa do Poder Executivo, inclusive aos projetos de lei de que trata o § 1º, VI, deste artigo, devem guardar pertinência temática com a matéria a deliberar.

Art. 72. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal;

Aduz o Governador do Distrito Federal que o disposto no art. 6º da Lei Complementar 906/2015 é fruto da aprovação de emenda parlamentar a projeto apresentado pelo Poder Executivo (Projeto de Lei Complementar 41/2015), no qual o objetivo era a alienação de imóveis indicados em seus anexos e a destinação dos recursos obtidos, portanto, de iniciativa reservada:

Art. 6º Para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Governo do Distrito Federal e por entidades da administração indireta em contratos de parceria público-privada, passam a integrar o patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF), de que trata o artigo anterior, as seguintes receitas:

I - 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal;

II - 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios.

§ 1º Os recursos a que se refere este artigo deverão ser segregados dos demais recursos, em titularidade específica, com destinação exclusiva ao adimplemento das obrigações pecuniárias contraídas em contratos de parceria público-privada, sob pena de responsabilização do gestor do FGP-DF.

§ 2º No caso de inadimplemento das obrigações pecuniárias estabelecidas em contratos de parceria público-privada pelo parceiro público, o parceiro privado notificará o gestor do FGP-DF ou o agente financeiro para que haja o adimplemento da obrigação garantida, por meio da utilização de recursos de que trata o parágrafo anterior.



§ 3º Após a notificação de que trata o parágrafo anterior, o adimplemento será feito mensalmente até sua normalização.

§ 4º No prazo de 120 dias contados a partir da publicação desta Lei Complementar, o Poder Executivo celebrará instrumento jurídico com agente financeiro do FGP-DF disciplinando a forma de transferência dos recursos de que trata este artigo.

§ 5º O Banco de Brasília S/A, como agente financeiro do FGP-DF, fica autorizado a oferecer fiança bancária com a finalidade de garantir obrigações relativas aos contratos de parceria público-privada.

Defende que os limites normativos precisam ser respeitados pelos deputados distritais, tanto em relação à pertinência temática (art. 71, § 3º, LODF) quanto à proibição do aumento de despesas (art. 72, inciso I, LODF), de modo que a destinação de 5% (cinco por cento) das transferências dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios para garantir as parcerias público-privadas está dissociado do tema de desafetação e recursos obtidos com a alienação de imóveis.

Acrescenta ser inviável considerar, para fins de legalidade da alteração, a circunstância de que, no projeto original, um dos destinatários dos valores arrecadados seria o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP/DF), uma vez que a mudança implementa vinculação de recursos oriundos de fundos de participação e não aqueles obtidos com a alienação de bens.

Assim, sustenta que o art. 6º da Lei Complementar 906/2015 é formalmente inconstitucional.

Sob o aspecto material, aponta inconstitucionalidade na vinculação da receita de impostos a finalidade específica, cuja vedação se encontra

no art. 167, IV, da Constituição Federal (CF) e reproduzida no art. 151, inciso IV, da LODF:

Art. 151. São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos na Constituição Federal;

Requer a procedência da ação direta de inconstitucionalidade com o reconhecimento da nulidade do art. 6º da Lei Complementar 906/2015, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes.

Acompanho a eminente Relatora.

A norma de autoria de deputado distrital que insere tema diferente daquele tratado na lei de origem editada pelo Governador ofende a reserva de iniciativa, devendo ser reconhecido o vício de formalidade.

Enquanto a norma originária tinha o objetivo de desafetar imóveis públicos, aliená-los e destinar os recursos, a alteração inseriu vinculação de receita dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.



Não encontra respaldo a alegação da Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal (ID 64855354) de que a legislação em comento corrige omissão do Poder Executivo em dotar o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal dos recursos adequados para o incremento da política pública já delineada e em vigor há bastante tempo, mas sem meios monetários.

Isso porque, embora possa se averiguar eventual ausência de orçamento no Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas, não se pode estipular de qualquer maneira a obtenção dos recursos. É preciso obedecer a pertinência temática das normas e à proibição de vinculação de receita de impostos a fundo.

Ao contrário do sustentado, os deputados distritais não podem aprimorar a proposta encaminhada e incrementar as fontes de custeio para o fundo garantidor.

Quando a iniciativa de lei é reservada ao Governador, mas a modificação é realizada pelo Poder Legislativo, há ofensa ao princípio constitucional da independência e da harmonia entre os Poderes, invadindo esfera de competência exclusiva do Executivo.

Trago a lição de Bernardo Gonçalves Fernandes, in Curso de Direito Constitucional, 6ª Ed., p. 1.085:

Requisitos formais subjetivos: [...] relaciona-se o sujeito que tem competência ou legitimidade para iniciar/deflagrar o processo. Um exemplo de inconstitucionalidade formal subjetiva **é o caso de um deputado ou um senador apresentar um projeto de lei dando início ao processo legislativo sobre matéria de competência privativa (exclusiva) do Presidente da República**, previsto no art. 61, § 1º, da CR/88. [...]. Requisitos formais objetivos: dizem respeito às outras fases do processo legislativo, chamadas de constitutiva (na qual há discussão e votação das proposições) e complementar (na qual ocorre a integração de eficácia do ato normativo já aprovado, por meio da promulgação e publicação) (sem negrito no original)

Com efeito, este egrégio Conselho Especial tem reiterado a competência privativa do Governador do Distrito Federal para iniciar o processo legislativo que tenha por escopo a criação de normas acerca da administração de bens do Distrito Federal, conforme se verifica dos julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade cujas ementas peço vênua para colacionar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 7.443/2024. INICIATIVA PARLAMENTAR. CAUSA DE PEDIR ABERTA. MODIFICAÇÃO DA LEI DISTRITAL N. 5.803/2017. POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS. MODALIDADES DE PAGAMENTO. ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA.

1. A ação direta de inconstitucionalidade possui causa de pedir aberta, razão pela qual o Conselho Especial deste Tribunal de Justiça não se vincula aos fundamentos lançados pelo requerente na petição inicial para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada.



2. A Lei Distrital 7.443/2024, ao modificar a Lei Distrital 5.803/2017 e estabelecer modalidades de pagamento pela aquisição de terras rurais do Distrito Federal, usurpou **competência legislativa própria do Governador do Distrito Federal para legislar sobre a alienação de bens imóveis, nos termos do art. 71, § 1º, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

3. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei distrital 7.443/2024, com efeito ex tunc e eficácia erga omnes.

(Acórdão 1917248, 0713300-79.2024.8.07.0000, Relator(a): WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 10/09/2024, publicado no DJe: 20/09/2024.) (sem negrito no original)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DA LEI DISTRITAL 1.261/96. CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS E LOGRADOUROS NA ÁREA DO PARQUE DA CIDADE SARAH KUBITSCHK. PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO Federal. VICIO DE INICIATIVA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Consoante a Lei Orgânica do Distrito Federal, **cabe ao Poder Executivo a administração dos bens do Distrito Federal, ressalvado à Câmara Legislativa administrar aqueles utilizados em seus serviços e sob sua guarda.**

2. O artigo 3º Lei Distrital 1.261/96, de iniciativa parlamentar, que submete à aprovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal a construção de quaisquer edifício ou logradouros na área do Parque da Cidade Sarah Kubitschek que implique alteração de cunho urbanístico, revela incompatibilidade com a Lei Orgânica do Distrito Federal, traduzindo ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração e usurpando a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciativa de leis que disponham sobre a administração de bens públicos do Distrito Federal.

3. Ofensa aos artigos 52 e 100, inciso VI da Lei Orgânica do Distrito Federal configurada. Declaração de Inconstitucionalidade do artigo 3º Lei Distrital 1.261/96, com efeitos ex tunc e erga omnes.

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(Acórdão 1405600, 07088258520218070000, Relator(a): GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, Conselho Especial, data de julgamento: 15/3/2022, publicado no DJE: 24/3/2022. Pág.: Sem Página Cadastrada.) (sem negrito no original)

Salta aos olhos que o vício de iniciativa formal a respeito dos bens públicos transborda para a seara do conteúdo da norma, já que a administração de bens do Distrito Federal cabe ao Poder Executivo, na chamada reserva de administração, e a ingerência de outro Poder afeta a independência e harmonia entre eles, 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)

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal (STF) consignou:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ICMS. BENEFÍCIOS FISCAIS. REMISSÃO, MEDIANTE DECRETO DO GOVERNADOR DE ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. PRECEDENTES.

1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que a concessão de benefícios fiscais** relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços **pressupõe não somente a autorização** por meio de convênio celebrado entre os Estados e o Distrito Federal, nos termos da Lei Complementar nº 24/1975, **mas também da edição de lei em sentido formal** de cada um daqueles entes.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF - AgR RE: 579630 RN - RIO GRANDE DO NORTE, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 02/08/2016, Primeira Turma) (sem negrito no original)

No mesmo sentido, julgado desta egrégia Corte:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 7.428/2024. ISENÇÃO DE TAXA DE RELIGAMENTO DE SERVIÇOS DE ENERGIA, ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL. VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. SERVIÇO DE ENERGIA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO. ART. 22, IV, CRFB. SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA À COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL E À UNIÃO. ISENÇÃO/CONCESSÃO DE GRATUIDADE SEM



PREVISÃO DE CUSTEIO. VEDAÇÃO CONTIDA NO ART. 71, §2º, DA LODF. OFENSA AO PACTO FEDERATIVO, RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

(...)

7. O princípio da reserva de administração busca limitar a atuação legislativa em matérias inerentes à competência administrativa do Poder Executivo. Têm-se por princípio que enaltece a separação dos poderes, logrando ponderar a atuação de cada um dos sujeitos administrativos a propositura de leis, concedendo-lhes, de acordo com suas responsabilidades, exclusividade em temas distintos.

(...)

11. A norma debatida viola frontalmente o pacto federativo, a reserva de administração e a separação dos poderes na medida em que usurpou competência da União para legislar sobre energia elétrica, e ignorou a competência de iniciativa do Governador do Distrito Federal para propor lei que verse sobre matéria atinente à organização, ao funcionamento e às atribuições de órgãos e entidades da Administração do Distrito Federal que prestam serviço público.

12. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 7.428/2024, com efeitos erga omnes e ex tunc. (Acórdão 1893341, 07102946420248070000, Relator(a): JOSE FIRMO REIS SOUB, Conselho Especial, data de julgamento: 16/7/2024, publicado no PJe: 26/7/2024. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

No que diz respeito ao aspecto material, a vinculação de receita de impostos a fundo está obstada pelo art. 151, inciso IV, da LODF, que reproduz o art. 167, IV, da CF.

É vedado à norma questionada dispor que 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à cota-parte do Fundo de Participação dos

Estados e Distrito Federal, bem como 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios passariam a integrar o patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas do Distrito Federal, uma vez que os fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios recebem receitas de impostos.

Pelos fundamentos expostos, aquiesço ao entendimento firmado pela eminente Relatora e **julgo procedente o pedido** para declarar, com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Complementar Distrital 906/2015, frente aos artigos 71, § 3º, e 72, inciso I, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

É o meu voto.



Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido de medida cautelar, proposta pelo **Governador do Distrito Federal**, na qual se alega a inconstitucionalidade formal e material do artigo 6º da Lei Complementar 906/2015. Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 71, § 3º, e 151, inciso IV, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).

O dispositivo impugnado determina a destinação de 5% (cinco por cento) das receitas tributárias do Distrito Federal, provenientes do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF).

O autor sustenta que o referido artigo de lei complementar distrital, **introduzido por emenda parlamentar**, é inconstitucional pelos seguintes motivos: **(i) ausência de pertinência temática** com o projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo; **(ii) vinculação receitas de impostos** ao Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal.

Quanto à alegada ausência de **pertinência temática**, argumenta que o Projeto de Lei Complementar 41/2015 tratava da desafetação e alienação de imóveis do Distrito Federal, além da destinação dos recursos provenientes dessas operações. Essas matérias, segundo sustenta, são de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal, conforme artigo 71, § 1º, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Assim, defende que o poder de emenda dos deputados distritais está limitado pelo artigo 71, § 3º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Além disso, pondera que, embora o projeto original previsse a destinação dos valores obtidos com a venda de imóveis ao Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas Distrito Federal – FGP/DF, isso não autoriza emenda parlamentar estipulando outra fonte de custeio para o referido fundo, sob pena de se “*neutralizar a normatividade do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica do Distrito Federal*”.

No tocante à **vinculação de receitas de impostos**, o autor ressalta que o “*Fundo de Participação dos Estados – FPE e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, calculados e entregues na forma da Lei Complementar n. 62/1989, são formados pelas receitas dos impostos indicados no art. 159 da Constituição*.” Por esse motivo, tais recursos não podem ser vinculados a finalidades não expressamente previstas na Constituição, conforme o artigo 151, inciso IV, da LODF.

Em abono às suas teses, colaciona precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Pede o deferimento da medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 6º da Lei Complementar nº 906/2015. No mérito, pleiteia a pronúncia da nulidade do dispositivo impugnado, com efeitos retroativos (*ex tunc*) e eficácia contra todos (*erga omnes*).

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, representada por seu Presidente, nas informações prestadas no ID 62666766, pugnou pelo não deferimento da medida cautelar. No mérito (ID 64855354), argumenta que, se “*o próprio Poder Executivo, incluiu no projeto a indicação de fontes de custeio do FGP-DF, os deputados distritais também podem*



aprimorar a proposta encaminhada e incrementar as fontes de custeio deste mesmo fundo garantidor.” Quanto a apontada vinculação indevida de receita de impostos, afirma que o dispositivo legal atacado fortalece o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privado do Distrito Federal ao estabelecer fontes permanentes de recursos, sem depender da venda de bens do Distrito Federal.

A Procuradora-Geral do Distrito Federal, na qualidade de curadora da norma, reitera os argumentos apresentados na petição inicial e defende a procedência do pedido (IDs 63148634 e 65517289).

O Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal, por sua vez, manifesta-se pela **procedência do pedido**, por entender que o dispositivo impugnado extrapola o poder de emenda ao tratar de matéria sem pertinência temática com o projeto original, em violação à Lei Orgânica do Distrito Federal. Ressaltou, ainda, que o artigo 151, inciso IV, da LODF veda a vinculação de receitas de impostos a fundos ou despesas, salvo exceções previstas na Constituição Federal (IDs 63906184 e 66016161).

É o relatório.

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

O artigo 6º da Lei Complementar 906/2015, cuja constitucionalidade ora se questiona, possui a seguinte redação:

“LEI COMPLEMENTAR Nº 906, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2015 (Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a desafetação de áreas públicas de uso comum do povo e autorização para a alienação de imóveis em diversas Regiões Administrativas do Distrito Federal. [...]

Art. 6º Para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Governo do Distrito Federal e por entidades da administração indireta em contratos de parceria público-privada, passam a integrar o patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF), de que trata o artigo anterior, as seguintes receitas:

I - 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal;

II - 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios.

§ 1º Os recursos a que se refere este artigo deverão ser segregados dos demais recursos, em titularidade específica, com destinação exclusiva ao adimplemento das



obrigações pecuniárias contraídas em contratos de parceria público-privada, sob pena de responsabilização do gestor do FGP-DF.

§ 2º No caso de inadimplemento das obrigações pecuniárias estabelecidas em contratos de parceria público-privada pelo parceiro público, o parceiro privado notificará o gestor do FGP-DF ou o agente financeiro para que haja o adimplemento da obrigação garantida, por meio da utilização de recursos de que trata o parágrafo anterior.

§ 3º Após a notificação de que trata o parágrafo anterior, o adimplemento será feito mensalmente até sua normalização.

§ 4º No prazo de 120 dias contados a partir da publicação desta Lei Complementar, o Poder Executivo celebrará instrumento jurídico com agente financeiro do FGP-DF disciplinando a forma de transferência dos recursos de que trata este artigo.

§ 5º O Banco de Brasília S/A, como agente financeiro do FGP-DF, fica autorizado a oferecer fiança bancária com a finalidade de garantir obrigações relativas aos contratos de parceria público-privada. [...]

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 28 de dezembro de 2015.

128º da República e 56º de Brasília

RODRIGO ROLLEMBERG” (grifo nosso)

Os dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal apontadas pelo autor como violados são os seguintes:

“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: [...]

VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal. [...]

§ 3º As emendas parlamentares a proposição de iniciativa do Poder Executivo, inclusive aos projetos de lei de que trata o § 1º, VI, deste artigo, devem guardar pertinência temática com a matéria a deliberar.” (grifo nosso)

[...]



Art. 151. São vedados: [...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos na Constituição Federal;” (grifo nosso)

Como se observa, o artigo 6º da Lei Complementar 906/2015, introduzido pela emenda parlamentar aditiva n.º 2 – CCJ (ID 61926061), determina a destinação de 5% (cinco por cento) das receitas tributárias do Distrito Federal, provenientes do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF).

O autor sustenta a inconstitucionalidade desse dispositivo, alegando que ele não guarda a exigida **pertinência temática** com o projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o artigo 71, § 3º, da LODF. Argumenta, ainda, que o dispositivo **vincula receitas de impostos** ao Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal, em contrariedade ao artigo 151, IV, da LODF.

Razão assiste ao autor.

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A inconstitucionalidade formal de um ato normativo é verificada quando desrespeitadas regras de competência ou formalidades exigidas pela Constituição ou, no caso em análise, pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

Gilmar Ferreira Mendes explica que: *“os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à lei.”* Acrescenta que eles *“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]

Nos termos do § 3º do artigo 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, emendas parlamentares a projetos de iniciativa do Poder Executivo devem guardar estrita pertinência temática com o objeto da proposição original, ainda que digam respeito à mesma matéria.

No caso em análise, o Projeto de Lei Complementar nº 41/2015, de iniciativa do Poder Executivo (ID 61926060), conforme descrito em sua ementa, tratava da desafetação de áreas públicas de uso comum e da autorização para alienação de imóveis em diversas Regiões Administrativas do Distrito Federal.

Dessa forma, evidencia-se a ausência de pertinência temática da Emenda Aditiva nº 2 – CCJ (ID 61926061), que, de forma oportunista, buscou instituir nova fonte de custeio para o



Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal, criado pela Lei n.º 5.004, de 21 de dezembro de 2012[2].

A justificativa apresentada pela então Deputada Liliane Roriz, ao mencionar a proposta orçamentária para 2016, reforça a desconexão temática. A alteração promovida pela emenda é claramente alheia ao objeto do projeto original enviado à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo Governador. Conforme consta no documento de ID 61926061, p. 2-3:

“JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei que tramita nesta Casa estimando a receita do Distrito Federal para o exercício de 2016, prevê um montante de recursos na ordem de 34 bilhões de reais. Desse total, R\$ 32,5 bilhões são assegurados para os orçamentos fiscal e de seguridade e R\$ 1,4 bilhões para investimentos das empresas. Dos orçamentos fiscal e de seguridade foram alocados nas despesas de capital um total R\$ 2,89 bilhões a título de investimentos. Assim, para 2016, somando-se os recursos alocados nas empresas e nos orçamentos fiscal e de seguridade, temos um montante de R\$ 4,29 bilhões destinados à realização de investimentos, insuficientes para atendimento das demandas acumuladas nas áreas de saúde (hospitais e centros de saúde), educação (escolas), urbanização, saneamento e mobilidade.

Ocorre que as contas públicas ao longo dos anos têm se mostrado deficitárias, resultando em baixa capacidade de investimentos. A contratação de parceria público-privada visa a obtenção de mecanismos mais inovadores para a realização de novos investimentos no Distrito Federal e será uma das opções do Poder Executivo para o atendimento dessas demandas acumuladas, conforme sinalização formalizada por meio da Resolução n.º 72, de 9 de novembro de 2015, do Conselho Gestor de PPPs.

*A presente emenda tem por objetivo fortalecer essa política, ao oferecer maior garantia do parceiro público ao privado, na forma de aumento do patrimônio do FGP-DF, possibilitando assim **o aumento do emprego de recursos privados na promoção do desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal**, ao mesmo tempo em que se busque maior eficiência no cumprimento das missões de Distrito Federal e no emprego dos recursos da sociedade.*

*Registre-se, por fim, que na **proposta orçamentária para 2016**, a estimativa do FPE é de R\$ 590 milhões de reais e do FPM é de R\$ 158 milhões de reais. A presente proposta resulta numa destinação ao FGP-DF de R\$ 37,4 milhões para o exercício de 2016.”*

Não se ignora que o artigo 5º do projeto de lei referido veicula autorização para que a receita obtida com a “alienação do imóvel relacionado no Anexo VI” passe a compor o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF). Contudo, como bem salientou o Governador do Distrito Federal na petição inicial (ID 61924658, p. 4-5), “o dispositivo impugnado não trata de recursos obtidos com a alienação de imóveis” que seriam destinados ao referido fundo.



A emenda parlamentar, é bom que se diga, subverte a proposição do Governador para vincular receitas tributárias, de forma perene, ao FGP-DF, enquanto o projeto original se limitava a autorizar a destinação da receita obtida com a venda de determinados imóveis ao referido fundo.

Em reforço argumentativo, traz-se à lume trecho da manifestação do Procurador-Geral de Justiça (ID 66016161, p. 4-5):

*"No caso dos autos, é patente a inconstitucionalidade formal do dispositivo impugnado. Isso porque, da leitura do **Projeto de Lei Complementar n.º 41/20151**, que deu origem à Lei Complementar nº 906/2015, é possível perceber que o dispositivo legal questionado, de fato, não constava inicialmente da proposta, tendo sido incluído por emenda aditiva de iniciativa parlamentar no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal.*

*Ademais, o referido projeto dispunha sobre a "desafetação de áreas públicas de uso comum do povo e autorização para a alienação de imóveis", tema **diverso** da emenda parlamentar aprovada, que deu origem ao artigo 6º da Lei Complementar nº 906/2015, objeto da presente ação.*

*Assim, o dispositivo impugnado revela flagrante **exorbitância do poder de emenda**, por não possuir a necessária **pertinência temática** com o assunto tratado no projeto original, como exige a Lei Orgânica do Distrito Federal [...] (grifo no original)*

Como bem salientado na petição inicial (ID 61924658), nas manifestações da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (IDs 63148634 e 65517289) e do Procurador-Geral de Justiça (IDs 63906184 e 66016161), a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e desta Corte de Justiça são uníssonas em afirmar que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, desde que não gere aumento de despesa e **guarde estrita pertinência (afinidade lógica) com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, ainda que diga respeito à mesma matéria.**

A título de ilustração destaca-se:

"[...] 2. Acórdão recorrido que não destoia da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo desde que (i) não ocorra aumento de despesa e que (ii) haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, ainda que digam respeito à mesma matéria. Precedentes. [...]" (STF - ARE 1496144 AgR, relator: Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 27/8/2024).

"[...] 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo,



desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. [...]” (STF - ADI 3655, relator: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 15/4/2016).

“[...] I. O processo legislativo comporta emenda parlamentar em proposição de iniciativa reservada ao Governador do Distrito Federal, desde que observados a pertinência temática e o óbice ao aumento de despesa, a teor do que dispõem os artigos 71, § 3º, e 72, inciso I, da Lei Orgânica do Distrito Federal. [...]” (TJDFT - Acórdão 1809119, 0736949-10.2023.8.07.0000, relator: James Eduardo Oliveira, Conselho Especial, data de julgamento: 06/02/2024, publicado no DJe: 17/3/2024.)

“[...] 5. É admissível a emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, desde que guarde estreita pertinência temática com o projeto original e que não importe em aumento de despesa. [...]” (Acórdão 1809117, 0724640-88.2022.8.07.0000, relator: Maria De Lourdes Abreu, Conselho Especial, data de julgamento: 6/2/2024, publicado no DJe: 19/2/2024.)

Assim, de fato, está configura a violação ao § 3º do artigo 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, porquanto o dispositivo legal atacado não guarda estrita pertinência temática com o projeto de lei original de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Ressalta-se, ainda, que o artigo 151, inciso IX e § 4º, da Lei Orgânica do Distrito Federal[3] estabelece que apenas o Chefe do Poder Executivo tem atribuição para iniciar projetos que instituem fundos públicos, os quais, ressalta-se, devem prever as suas fontes de financiamento.

Nessa linha, destaca-se:

[...] 2. A lei impugnada padece de inconstitucionalidade formal, por violar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo iniciar projeto de lei para instituição de fundos públicos de qualquer natureza, conforme interpretação dada ao art. 151, inciso IX e §4º da Lei Orgânica do Distrito Federal. [...]” (Acórdão 1938944, 0715387-08.2024.8.07.0000, Relator: Rômulo de Araújo Mendes, Conselho Especial, data de julgamento: 17/09/2024, publicado no DJe: 13/11/2024).

[...] 1. A criação de fundos de natureza financeira se insere na competência privativa de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, apresentando vício formal o estabelecimento do Fundo de Amparo aos Animais de Tração – FAAT (artigos 28 a 31 da Lei Distrital 5.756/16 oriundo de projeto de lei de iniciativa da Câmara Legislativa.



Precedentes TJDFT. [...]” (TJDFT - Acórdão 1917267, 0745479-03.2023.8.07.0000, Relator: Maria de Lourdes Abreu, Conselho Especial, data de julgamento: 03/09/2024, publicado no DJe: 26/9/2024).

[...] 2. 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.

3. Vício de iniciativa que importa em afronta ao princípio da separação dos poderes. Inconstitucionalidade formal e material configuradas. [...] (Acórdão 1110245, 20170020215118ADI, Relator: Getúlio de Moraes Oliveira, Conselho Especial, data de julgamento: 26/06/2018, publicado no DJe: 17/10/2018).

Nessa linha, o dispositivo legal em análise contempla matéria cuja iniciativa é reservada ao Executivo Local, de modo que a atuação parlamentar usurpa competência que não foi dada ao Poder Legislativo.

Adicionalmente, a vinculação indefinida de receitas tributárias do Distrito Federal ao citado fundo interfere no **orçamento anual**, também de iniciativa legislativa reservada ao Poder Executivo, conforme dispõe o artigo 149, inciso III, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Deve ser declarada, portanto, a inconstitucionalidade formal do artigo 6º da Lei Complementar 906/2015, por **vício de iniciativa**.

DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Ademais, também está caracterizada a **inconstitucionalidade material**, uma vez que vulnerado o princípio da não afetação da receita oriunda de impostos previsto no art. 151, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, ao vincular de forma perene 5% (cinco por cento) da receitas de impostos do Distrito Federal, provenientes do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF).

Questão semelhante foi apreciada pela Suprema Corte, a qual entendeu eivada de inconstitucionalidade lei do Estado do Rio de Janeiro que afetou a determinado fundo estadual o produto da arrecadação de imposto de renda (IR) e de imposto sobre produtos industrializados (IPI) repartido com o referido ente federativo por intermédio Fundo de Participação dos Estados (ADI 553, relatora: Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 14/2/2019).

A Suprema Corte, ao analisar o precedente em questão, interpretou a **exceção constitucional à regra de não afetação de receitas de impostos, vinculada à repartição de**



receitas tributárias, prevista no artigo 167, inciso IV, segunda parte, da Constituição da República[4]. No voto do ministro Edson Fachin, ficou assentado que “*o comando constitucional não autoriza, de maneira expansiva, o desvio à regra geral da não afetação dos impostos*”.

Em complemento, o ministro Luís Roberto Barroso destacou que “*a jurisprudência do Plenário desta Corte é sedimentada no sentido de que somente a Constituição Federal pode prever as vinculações de receitas de impostos, o que se encontra expresso no art. 167, IV.*”

Dada a relevância pedagógica, peço licença para transcrever a ementa do voto proferido pelo ministro Luís Roberto Barroso, ainda que ele não tenha sido o relator:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VÍCIO DE INICIATIVA. VINCULAÇÃO DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS FEDERAIS A FUNDO NÃO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

*1. Compete ao Poder Executivo a proposta de lei de natureza orçamentária, conforme art. 165, III, da Constituição Federal. No presente caso, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro dispõe sobre o orçamento de fundo estadual, vinculando, indefinidamente, receitas oriundas do Fundo de Participação dos Estados a investimento industrial, em afronta ao § 5º, I, do referido dispositivo da Constituição Federal. Os dispositivos da legislação estadual padecem, portanto, de **vício de iniciativa**, conforme precedentes (ADI 1689, Rel. Min. Sydney Sanches; ADI 820, Rel. Min. Eros Grau, ADI 4102, Rel. Min. Cármen Lúcia).*

*2. Além disso, a jurisprudência do Plenário desta Corte é sedimentada no sentido de que somente a Constituição Federal pode prever as vinculações de receitas de impostos, o que se encontra expresso no art. 167, IV. (Nesse sentido: RE 183.906 e RE 213.739, Rel. Min. Marco Aurélio; ADI 2529, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3576, Rel. Min. Ellen Grace). A legislação do Estado do Rio de Janeiro **afeta a fundo estadual de desenvolvimento econômico o produto da arrecadação de imposto de renda e de IPI, repassado ao Estado pelo FPE**. A legislação impugnada vincula, ainda que de forma indireta e definitivamente, parte das receitas oriundas de impostos federais, o que encontra vedação no citado artigo (vide: ADI 1.106, Min. Maurício Corrêa e ADI 4.597 MC, Min. Marco Aurélio).*

3. A não afetação dos impostos presta-se a proteger as finanças públicas dos entes, uma vez que o Estado deve ter disponibilidade da sua arrecadação para finalidades públicas diversas, dentro dos parâmetros que o Poder Executivo definir na gestão orçamentária, prevista em lei, em obediência à tripartição dos Poderes.

4. Em conclusão, julgo procedentes os pedidos, declarando inconstitucionais o art. 226, § 1º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e o art. 56, do ADCT. Proponho a fixação da seguinte tese: “Compete ao Poder Executivo a iniciativa de lei que disponha sobre orçamento dos fundos públicos. É inconstitucional a legislação estadual que vincula a receita de impostos a órgãos, fundos e despesas não previstos no art. 167, IV, da Constituição”.



Infere-se, da análise minuciosa do acórdão proferido no julgamento da ADI 553 pelo Supremo Tribunal Federal, que apenas a Constituição Federal pode estabelecer vinculações de receitas de impostos, mesmo quando tais receitas são destinadas aos estados e municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Destaca-se, por fim, comentário de Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho sobre a segunda parte do inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal[5]:

“A segunda parte do inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal estabelece ressalvas em cláusulas fechadas, não podendo, pois, o legislador infraconstitucional ampliar as hipóteses de afetação de receitas de impostos, quer da competência própria de determinado ente da Federação, quer receitas de impostos de outro ente da Federação decorrente da repartição constitucional das receitas tributárias de que tratam os artigos 157 ao 159 da Lei das Leis.

Assim é que o inciso IV do artigo 167 da Constituição brasileira ressalva do princípio da não afetação ou da não vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, algumas hipóteses, sendo a primeira delas, a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159 da mesma Constituição, vale dizer, não são os recebimentos desses recursos de impostos que foram repartidos que podem ser afetados ou vinculados, mas sim a repartição ou a transferência dessas receitas. Assim, por exemplo, a própria lei do imposto sobre produtos industrializados pode vincular, nos termos do artigo 159, “caput”, inciso I, alínea “a”, vinte e um inteiros e cinco décimos por cento do produto da arrecadação do IPI ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, no entanto, os Estados e o Distrito Federal, por essa exceção específica, não foram autorizados a vincular os respectivos recursos que lhes foram repartidos.”

Nesse contexto, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade material do artigo 6º da Lei Complementar 906/2015, uma vez que ele viola o princípio da não afetação da receita oriunda de impostos previsto no art. 151, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Diante do exposto, admito a ação direta e julgo **PROCEDENTE O PEDIDO**, declarando a inconstitucionalidade formal, em razão de vício de iniciativa, e material do artigo 6º da Lei Complementar Distrital 906/2015, por afronta aos artigos 71, § 3º, 149, inciso III e 151, inciso IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal. A decisão possui efeitos retroativos (*ex tunc*) e eficácia geral (*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] Destaca-se, por oportuno, o seguinte dispositivo da **Lei Distrital 5.004/2012**: “**Art. 2º O patrimônio do FGP-DF pode ser composto por: I – bens imóveis dominicais e de uso especial de propriedade do Distrito Federal, bem como de suas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas; II – ações de sociedades de economia mista de titularidade do Distrito Federal, desde que não afete o seu controle; III – ações minoritárias de propriedade do Distrito Federal; IV – recursos provenientes da União, inclusive os de que trata a Lei federal nº 12.712, de 30 de agosto de 2012; V – doações, auxílios, contribuições e legados destinados ao FGP-DF; VI – rendimentos das aplicações decorrentes dos seus recursos; VII – outras receitas. VIII – outras receitas. § 1º A utilização de bens imóveis do Distrito Federal como garantia deve ser objeto de prévia autorização legislativa. § 2º O aporte de bens de uso especial ao FGP-DF está condicionado à sua desafetação. [...]**” (grifo nosso)

[3] LODF, Art. 151. São vedados: [...] IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa; [...] § 4º A autorização legislativa de que trata o inciso IX dar-se-á por proposta do Poder Executivo, que conterà, entre outros requisitos estabelecidos em lei, os seguintes: I - finalidade básica do fundo; II - fontes de financiamento; III - instituição obrigatória de conselho de administração, composto necessariamente de representantes do segmento respectivo da sociedade e de áreas técnicas pertinentes ao seu objetivo; IV - unidade ou órgão responsável por sua gestão.” (grifo nosso)

[4] “Art. 167. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, **ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159**, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; [...]” (grifo nosso)

[5] SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. Exame da juridicidade da utilização dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios a título de garantia em operações de crédito celebradas entre ente federado subnacional e instituição financeira federal, *in* Revista TcE Contas, Palmas/TO, Edição I, Ano I, Número I, 2019, p. 87-95.



14. Conheço da ação direta de inconstitucionalidade porque presentes os pressupostos de admissibilidade.

I – Caso em exame

15. O Governador do Distrito Federal ajuizou ação direta de inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 906/2015.

16. Alega, em suma, que o artigo é resultante de Emenda Aditiva e não guarda pertinência temática com o conteúdo da lei, o que ofende o art. 71, §3º, da LODF; e que o artigo vincula receita de imposto a finalidade específica, ofendendo o art. 151, inc. IV, da LODF.

II – Questão em discussão

17. A questão em discussão consiste em examinar: (i) se há inconstitucionalidade formal no artigo de lei impugnado, por vício de pertinência temática; (ii) se há vício de inconstitucionalidade material por vinculação de receita de imposto a uma finalidade específica.

III – Razões de decidir

18. Inicialmente, registra-se que a legislação em que inserida o dispositivo legal questionado nesta ação é de iniciativa do Governador do Distrito Federal, e o artigo impugnado foi inserido em seu texto pela Emenda Aditiva nº 2 – CCJ, de autoria da Deputada Distrital Liliane Roriz (id. 61926061).

19. Transcrevo, inicialmente, o teor da Lei Complementar Distrital nº 906/2015, sublinhando o seu art. 6º, ora impugnado, *in verbis*:

“LEI COMPLEMENTAR Nº 906, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2015

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a desafetação de áreas públicas de uso comum do povo e autorização para a alienação de imóveis em diversas Regiões Administrativas do Distrito Federal.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:



Art. 1º Ficam desafetadas as áreas públicas de uso comum do povo de 119.766,69m² confrontantes às unidades imobiliárias localizadas no Setor de Armazenamento e Abastecimento Norte (SAAN), da Região Administrativa do Plano Piloto (RA-I), na forma do Anexo I desta Lei Complementar, as quais passam à categoria de bem dominial.

§ 1º As áreas desafetadas ficam incorporadas às unidades imobiliárias do SAAN e constituirão novos lotes, na forma do Memorial Descritivo que é parte integrante do Anexo IA desta Lei Complementar.

§ 2º As áreas públicas desafetadas de que trata o art. 1º desta Lei Complementar têm destinações de uso, coeficiente de aproveitamento e demais parâmetros urbanísticos iguais aos aprovados pelas normas urbanísticas para os lotes lindeiros, podendo ser observados os padrões definidos no Anexo VI do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), bem como os instrumentos complementares.

Art. 2º Fica autorizada a venda direta dos imóveis relacionados nos Anexos I e IA desta Lei Complementar aos proprietários de imóveis lindeiros, por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, caput, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelo preço apurado em avaliação prévia, segundo os valores correntes no local, desde que demonstrados, em regular processo administrativo, o interesse público e a inviabilidade de competição.

Parágrafo único. Na hipótese de competição, os imóveis de que trata o caput serão submetidos à licitação pública, na forma da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 3º Ficam autorizadas a desafetação e a alienação por venda, concessão de direito real de uso onerosa ou concessão onerosa de direito de superfície, por meio de licitação pública e resguardado o interesse público, dos imóveis discriminados nos Anexos II, III e IV, localizados nas seguintes localidades:

I - Região Administrativa de Brasília (RA-I);

II - Região Administrativa do Gama (RA-II);

III - Região Administrativa de Taguatinga (RA-III);

IV - Região Administrativa da Ceilândia (RA-IX);

V - Região Administrativa do Guará (RA-X);

VI - Região Administrativa do Lago Sul (RA-XVI);

VII - Região Administrativa do Jardim Botânico (RA-XVII);

VIII - Região Administrativa do Lago Norte (RA-XVIII);

IX - Região Administrativa da Candangolândia (RA-XIX);

X - Região Administrativa do SIA (RA-XXIX);

XI - Região Administrativa de Águas Claras (RA-XX);

XII - Região Administrativa do Sudoeste (RA-XXII);

XIII - Região Administrativa de Samambaia (RA-XII).



§ 1º Nos contratos de concessão previstos no caput, deverá ser adotado o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas, para reajuste mensal em caso de pagamento em parcelas.

§ 2º Caberá ao Poder Executivo regular, por decreto, os valores dispostos no § 1º.

§ 3º Ficam mantidos, para os imóveis relacionados nos Anexos II a V, os parâmetros de destinação de uso, o coeficiente de aproveitamento e demais parâmetros urbanísticos iguais aos aprovados para os imóveis públicos desafetados, facultada a observância dos padrões definidos no Anexo VI do PDOT, bem como dos instrumentos complementares.

Art. 4º Os recursos provenientes das operações previstas no art. 3º terão a seguinte destinação:

I - imóveis relacionados no Anexo I e no Anexo II: recursos vinculados ao Tesouro do Distrito Federal para o pagamento de despesas nas áreas de saúde e educação;

II - imóveis relacionados no Anexo III: recursos para o pagamento de restos a pagar e despesas de exercícios anteriores regularmente reconhecidos e inscritos na Contabilidade;

III - imóveis relacionados no Anexo IV: recursos para a melhoria da infraestrutura da educação, 70% dos quais para a construção e reforma de creches e unidades educacionais em regiões de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior à média do Distrito Federal, na forma apurada pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) e pela Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN);

IV - imóveis relacionados no Anexo V: recursos para a capitalização do Fundo de Desenvolvimento Rural, regido pela Lei nº 5.204, de 16 de outubro de 2013;

V - no mínimo 50% dos recursos provenientes das operações previstas no art. 3º para os imóveis da Região Administrativa de Águas Claras (RA-XX), relacionados nos anexos desta Lei Complementar, serão destinados para obras de infraestrutura, complementação das obras de urbanização e construção de equipamentos públicos comunitários na Região Administrativa de Águas Claras (RA-XX).

Art. 5º Fica autorizada a alienação dos imóveis relacionados no Anexo VI, para compor o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF), instituído pela Lei nº 5.004, de 21 de dezembro de 2012.

§ 1º O uso de recursos do FGP-DF para o pagamento de obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contratos de parcerias público-privadas depende da venda dos imóveis de que trata o caput, por meio de licitação pública, proibida a transferência direta a terceiros.

§ 2º São receitas adicionais do FGP-DF as obtidas com a exploração econômica dos imóveis integrantes do seu patrimônio.

§ 3º Fica reconhecida a isenção tributária para os tributos: I - instituídos e cobrados pelo Governo do Distrito Federal (GDF) em relação ao patrimônio do FGP-DF; e II - relativos à transferência de patrimônio do GDF para o FGP-DF.

§ 4º Poderão ser utilizados os recursos financeiros do FGP-DF para a manutenção dos imóveis integrantes do seu patrimônio, assim como para o pagamento de despesas administrativas de operação do FGP-DF.

§ 5º Poderá o GDF fazer concessão de uso onerosa resolúvel de terrenos do FGP-DF, destinando-se a este as receitas respectivas.



Art. 6º Para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Governo do Distrito Federal e por entidades da administração indireta em contratos de parceria público-privada, passam a integrar o patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal (FGP-DF), de que trata o artigo anterior, as seguintes receitas: (Artigo Questionado(a) pelo(a) ADI 0730433-37.2024.8.07.0000 de 24/07/2024)

I - 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal;

II - 5% (cinco por cento) das transferências correntes relativas à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios.

§ 1º Os recursos a que se refere este artigo deverão ser segregados dos demais recursos, em titularidade específica, com destinação exclusiva ao adimplemento das obrigações pecuniárias contraídas em contratos de parceria público-privada, sob pena de responsabilização do gestor do FGP-DF.

§ 2º No caso de inadimplemento das obrigações pecuniárias estabelecidas em contratos de parceria público-privada pelo parceiro público, o parceiro privado notificará o gestor do FGP-DF ou o agente financeiro para que haja o adimplemento da obrigação garantida, por meio da utilização de recursos de que trata o parágrafo anterior.

§ 3º Após a notificação de que trata o parágrafo anterior, o adimplemento será feito mensalmente até sua normalização.

§ 4º No prazo de 120 dias contados a partir da publicação desta Lei Complementar, o Poder Executivo celebrará instrumento jurídico com agente financeiro do FGP-DF disciplinando a forma de transferência dos recursos de que trata este artigo.

§ 5º O Banco de Brasília S/A, como agente financeiro do FGP-DF, fica autorizado a oferecer fiança bancária com a finalidade de garantir obrigações relativas aos contratos de parceria público-privada.

Art. 7º A Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) poderá executar as licitações públicas decorrentes do disposto nesta Lei Complementar, sendo-lhe devida, a título de taxa de administração, a retenção de 5% sobre o resultado das atividades imobiliárias referidas nos arts. 2º e 3º.

Art. 8º Após a segunda tentativa de venda, o GDF poderá constituir fundo imobiliário com os imóveis relacionados nos Anexos I a V, respeitadas as destinações dos recursos previstas nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. O Banco de Brasília (BRB) será responsável pela estruturação da operação prevista no caput.

Art. 9º As alienações e licitações previstas nesta Lei Complementar devem ser precedidas de laudos de avaliação feitos pela TERRACAP, sendo facultado ao interessado contestar a avaliação mediante oferta de laudo de avaliação emitido pelo Banco do Brasil ou pela Caixa Econômica Federal.

Art. 10. O BRB, respeitada sua capacidade financeira e normas de análise de crédito e exposição a risco, deverá organizar linha de crédito que auxilie o financiamento das alienações dos imóveis relacionados nos Anexos I a V.

Art. 11. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.



(i) Do vício de inconstitucionalidade formal

20. A inconstitucionalidade formal de uma lei surge quando há vício em seu procedimento ou forma de elaboração; na lide, a alegação da inconstitucionalidade formal reside no fato de que o artigo inseriu tema distinto do tratado na Lei, cujo conteúdo principal possui previsão de iniciativa reservada ao Governador do Distrito Federal.

21. O exame da legislação em que inserido o dispositivo legal questionado demonstra que seu objetivo principal foi a desafetação de imóveis públicos com a respectiva autorização de alienação direta, e a destinação específica da renda obtida com essa alienação.

22. A lei questionada é originária do Projeto de Lei Complementar nº 41/2015, de iniciativa do Governador do Distrito Federal (id. 61926060, pág. 2 e ss.), o que observa os estritos limites do art. 71, §1º, inc. VII, da LODF:

“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:

[...]

VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal.”

23. Uma vez que se trata de lei cuja iniciativa é privativa do Governador do Distrito Federal eventuais emendas apresentadas por Parlamentares deve observar a pertinência temática, ou seja, devem tratar de assunto correlato ao tema principal da lei, conforme disciplina o §3º do art. 71 da LODF:

“[...] § 3º As emendas parlamentares a proposição de iniciativa do Poder Executivo, inclusive aos projetos de lei de que trata o § 1º, VI, deste artigo, devem guardar pertinência temática com a matéria a deliberar. [...]”

24. Na lide, observa-se que a Emenda Aditiva apresentada pela Deputada Distrital Liliane Roriz (id. 61926061) não guarda pertinência com o objeto principal da lei que é a desafetação e alienação de bens públicos.

25. Observa-se que, apesar de o art. 5º da lei estabelecer que parte da renda adquirida com a alienação dos imóveis será destinada ao fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas do Distrito Federal, esse não é o objeto da lei em si, que desafeta imóveis, autoriza sua alienação e destina a renda. O objeto do art. 5º é apenas acessório ao principal, destinando parte da renda ao FGP/DF.



26. O art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 960/2015 apresenta inconstitucionalidade formal, porque foi inserido por iniciativa de Parlamentar em texto de lei cuja iniciativa é privativa do Governador do Distrito Federal, nesse sentido, jurisprudência do STF:

“Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade. Precedentes.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999, DJ de 14.4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014.

2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.” (ADI 3655, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-03-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-070 DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016)

27. Ainda sobre a questão, a jurisprudência deste TJDFT:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DA LEI DISTRITAL 7.104/2022. LEI DISTRITAL 7.173/2022. POR ARRASTAMENTO. SERVIDOR PÚBLICO DO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL (DETRAN/DF). GRATIFICAÇÃO. CRIAÇÃO. AUMENTO DE DESPESA. MATÉRIA. INICIATIVA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXCLUSIVA. EMENDA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO). AUTORIZAÇÃO. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. NECESSIDADE. SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Em exame de constitucionalidade, o artigo 3º da Lei Distrital n. 7.104/2022, que criou a Gratificação por Habilitação da Carreira Atividade Trânsito - GHAT e a Gratificação por Habilitação de Policiamento e Fiscalização de Trânsito - GHPFT no âmbito do Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF e, por arrastamento, a Lei Distrital 7.173/2022. 2. Nos termos do art. 71, § 1º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis complementares e ordinárias que disponham sobre o aumento da remuneração dos servidores públicos do Distrito Federal.

3. O art. 72, I, da LODF, dispõe que não será admitido aumento de despesas nos projetos de lei que forem de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal.

4. Conforme dispõe os artigos 151, incisos I e II e art. 157, § 1º, incisos I e II, ambos da LODF, é vedada a realização de despesas sem autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e sem prévia dotação suficiente.



5. É admissível a emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, desde que guarde estreita pertinência temática com o projeto original e que não importe em aumento de despesa.

6. A Câmara Legislativa do Distrito Federal, ao instituir gratificações aos servidores públicos do Detran/DF, por meio de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, usurpou a competência legislativa do Poder Executivo, promoveu indevido aumento de despesas com o pagamento de pessoal e violou o princípio da separação de poderes.

7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para se declarar a inconstitucionalidade, com efeito ex tunc e erga omnes, do artigo 3º da Lei Distrital n.º 7.104/2022 e, por arrastamento, da Lei Distrital n.º 7.173/2022.” (Acórdão 1809117, 07246408820228070000, Relator(a): MARIA DE LOURDES ABREU, Conselho Especial, data de julgamento: 6/2/2024, publicado no DJE: 19/2/2024. Pág.: Sem Página Cadastrada. – G.N.)

“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 EX TUNC. 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, 073794020228070000, Relator(a): ALFEU MACHADO, Conselho Especial, data de julgamento: 15/8/2023, publicado no PJe: 17/8/2023. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

28. Em conclusão, a Lei Complementar Distrital nº 906/2015 possui vício de inconstitucionalidade formal.

(i) Do vício de inconstitucionalidade material

29. O autor da ação argumenta, ainda, que a Lei Complementar Distrital nº 906/2015 possui vício de inconstitucionalidade porque vincula receita de imposto a uma finalidade específica, o que é vedado pelo art. 151, inc. IV, da LODF.

30. O art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 960/2015 prevê que 5% das transferências correntes relativas às Cotas Partes dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios passariam a integrar o patrimônio do Fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas do Distrito Federal.

31. Os Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, recebem receitas de impostos, conforme disciplina a Lei Complementar nº 62/1989; assim, ao destinar parte dessa arrecadação ao Fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas do Distrito Federal a lei distrital questionada está vinculando parte do imposto arrecadado a uma finalidade específica, o FGP/DF.

32. A Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu art. 151, inc. IV, da LODF veda expressamente a vinculação de receita de imposto a fundo, em norma que é reprodução do art. 167, inc. IV, da CF/1988:

“Art. 151. São vedados:

[...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos na Constituição Federal;”

33. Assim, o vício existente no artigo de lei objeto desta ADI não está limitado ao aspecto formal da lei. O conteúdo do art. 6º da Lei Complementar Distrital nº 906/2015 ofende previsão expressa da LODF, gerando também sua inconstitucionalidade material. Sobre a questão, a jurisprudência deste TJDF:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI DISTRITAL Nº 7.467/2024. CRIAÇÃO DO FUNDO DISTRITAL DE TRANSPORTE PÚBLICO E MOBILIDADE URBANA. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. RECEITA DE IMPOSTO. VINCULAÇÃO AO FUNDO PÚBLICO. RESERVA DE



ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO MATERIAL. CONFIGURADOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADMITIDA E JULGADA PROCEDENTE.

1. A Lei Distrital n.º 7.467/2024, de autoria parlamentar, cria o Fundo Distrital de Transporte Público e Mobilidade Urbana ? FDTPMU, destinado a atender políticas públicas voltadas à melhoria do transporte público e da mobilidade urbana no âmbito do Distrito Federal.

2. A lei impugnada padece de inconstitucionalidade formal, por violar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo iniciar projeto de lei para instituição de fundos públicos de qualquer natureza, conforme interpretação dada ao art. 151, inciso IX e §4º da Lei Orgânica do Distrito Federal.

3. O vício de iniciativa reconhecido também transborda em inconstitucionalidade material, pois transgredir o princípio da não afetação da receita oriunda de impostos previsto no art. 151, inciso IV da LOADF, ao vincular 1% da arrecadação do IPVA para a constituição do fundo, além de comprometer a reserva de administração conferida ao Poder Executivo ao interferir na gestão orçamentária, de iniciativa legislativa reservada ao Poder Executivo, a luz do que dispõe o inciso 149, inciso III, §4º, da LODF, em clara violação do princípio da separação dos poderes previsto no art. 53, caput, do mesmo comando normativo.

4. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 7.467/2024, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes.” (Acórdão 1938944, 07153870820248070000, Relator(a): ROMULO DE ARAUJO MENDES, Conselho Especial, data de julgamento: 17/9/2024, publicado no DJE: 13/11/2024. Pág.: Sem Página Cadastrada. – g.n.)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.424/2014. INSTITUIÇÃO DE FUNDO ESPECIAL DE DÍVIDA ATIVA. INCOMPATIBILIDADE. ART. 146, § 1º 150, § 11, 151, V, V, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. LIMINAR. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO DIPLOMA NORMATIVO IMPUGNADO.

I - A exigência de prévia lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar, até que a matéria seja regulada pelo Congresso Nacional. Precedente do Supremo Tribunal Federal.

II - É vedada a vinculação de receita de imposto a fundo ou despesa, máxime em finalidades diversas das elencadas na Lei que o instituiu.

III - A abertura de créditos adicionais, além de indicar recursos que sequer ingressaram no Fundo, a configurar a contratação de empréstimo sob garantias futuras, sem previsão do impacto a recair na subsequente administração financeira do Distrito Federal, também evidencia aparente operação de crédito, cujo procedimento é vedado nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandado do Chefe do Poder Executivo.

IV - Presentes os requisitos legais, consistentes na fumaça do bom direito e no perigo da demora, é recomendável a suspensão da eficácia da totalidade do instrumento normativo impugnado, até o julgamento final da ação.

V - Medida cautelar concedida para suspender, com efeitos ex nunc e eficácia erga omnes, a Lei Distrital nº 5.424, de 2 de dezembro de 2014.” (Acórdão 842299, 20140020319550ADI, Relator(a): JOSÉ DIVINO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 16/12/2014, publicado no DJE: 20/1/2015. Pág.: 165)



34. O artigo 6º da Lei Complementar Distrital nº 906/2015 padece também, portanto, de inconstitucionalidade material.

IV – Dispositivo

35. **Isso posto**, conheço da ação direta e **julgo procedente** o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei Complementar Distrital nº 960/2015, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

36. É voto.

