



TJDFT

Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Órgão	Conselho Especial
Processo N.	Ação Direta de Inconstitucionalidade 20140020002358ADI
Requerente(s)	PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Requerido(s)	GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL E OUTROS
Relator	Desembargador JAIR SOARES
Acórdão Nº	780.276

E M E N T A

Ação direta de inconstitucionalidade. LC 872/13. Liminar. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa.

1 - A inconstitucionalidade formal ocorre quando, no processo legislativo, há afronta direta às normas da Lei Orgânica do Distrito Federal.

2 – Apenas se não observada as regras de iniciativa reservada para se iniciar o processo legislativo, haverá vício de iniciativa, e, conseqüentemente inconstitucionalidade formal.

3 – A LC 872/13, que não tem vício de iniciativa, ao alterar a LC 292/00, e dispor que o saldo de fundo apurado em balanço será automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal, não invade competência reservada a lei federal, e nem ofende a LODF.

4 - Não demonstrada a relevância da fundamentação quanto à inconstitucionalidade formal do dispositivo impugnado e perigo de dano irreparável ou de difícil reparação indefere-se a liminar na ação direta de inconstitucionalidade para suspender a eficácia do dispositivo impugnado.

5 – Liminar indeferida.



Código de Verificação:

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, JAIR SOARES - Relator, VERA ANDRIGHI - Vogal, MARIO-ZAM BELMIRO - Vogal, GEORGE LOPES LEITE - Vogal, ANGELO CANDUCCI PASSARELI - Vogal, WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR - Vogal, J.J. COSTA CARVALHO - Vogal, JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA - Vogal, SIMONE LUCINDO - Vogal, ROMÃO C. OLIVEIRA - Vogal, MARIO MACHADO - Vogal, LECIR MANOEL DA LUZ - Vogal, ROMEU GONZAGA NEIVA - Vogal, CARMELITA BRASIL - Vogal, FLAVIO ROSTIROLA - Vogal, SÉRGIO BITTENCOURT - Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador SÉRGIO BITTENCOURT, em proferir a seguinte decisão: **Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada, quanto ao mérito indeferiu-se a liminar nos termos do voto do Relator. Decisão unânime**, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 15 de abril de 2014

Documento Assinado Digitalmente
22/04/2014 - 15:52

Desembargador JAIR SOARES
Relator



Código de Verificação: E7FG.2014.K75A.AJ7N.BTAA.44Y2

RELATÓRIO

A Exma Sr^a. Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, impugnando a LC 872/13, que alterou a redação da LC 292/00, que dispõe sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da [LODF](#).

A alteração feita pelo dispositivo impugnado dispõe que o saldo positivo do fundo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal, ressalvadas as receitas destinadas às ações e serviços públicos de saúde, bem como à assistência social do Distrito Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e demais vinculações compulsórias previstas na Constituição federal, ao meio ambiente, às ações antidrogas, aos direitos da criança e do adolescente, às ações de sanidade animal e ao fundo de saúde do Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar e de assistência à saúde da Câmara Legislativa do Distrito Federal; previdenciárias; originárias de convênios e operações de crédito; e próprias da unidade orçamentária (LC 872/13, art. 1º, § 2º).

Alega a autora vício de iniciativa com invasão de competência, pois o regime de fundos do Distrito Federal deve obediência à legislação federal. Cabe à União editar normas gerais e, ao Distrito Federal, observadas as normas gerais, pormenorizar os fundos do DF, conforme o interesse local.

Aduz que todas as disposições da LC n. 872/13 compõem um único bloco normativo. Há assim inconstitucionalidade por arrastamento.

Assevera que presentes os requisitos para a concessão da liminar: a plausibilidade do direito, tendo em vista a contrariedade dos dispositivos em face da LODF, e o perigo da demora porque a transferências das verbas constantes nos fundos ao Tesouro do Distrito Federal trará prejuízo às atividades legalmente previstas para esses fundos.



Os valores angariados no ano de 2013 serão integralmente repassados ao Tesouro do Distrito Federal. O Fundo, portanto, só contará com os valores a ele destinados no curso do ano de 2014.

Informações prestadas pelo Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, arguindo, em preliminar, o não cabimento de ação direta de inconstitucionalidade em abstrato de lei complementar distrital em face de lei federal. No mérito, pugna pelo indeferimento da liminar (fls. 25/62).

Informações prestadas pela Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, requerendo seja indeferida a liminar (fls. 64/70).

A Procuradoria do Distrito Federal, na defesa da norma impugnada, sustenta que fundos especiais existentes no Distrito Federal não foram extintos (fls. 73/91).

A Exma. Sr^a. Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios reservou sua manifestação para momento posterior à decisão sobre a liminar (f. 93).

VOTOS

O Senhor Desembargador JAIR SOARES - Relator

A LC n. 872/13 alterou a redação da LC n. 292/00, que dispõe sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da [LODF](#).

A norma impugnada regulamentou condições para instituição e funcionamento de fundos. Fundamenta-se a ADI, também, no art. 149, § 12 da LODF, segundo o qual cabe a lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos, observados os princípios estabelecidos na LODF e na legislação federal.



Não se questiona apenas afronta a lei federal – L. 4.320/64. Questiona-se a validade no tocante a LODF – art. 149, cujos limites e diretrizes devem ser observados, sobretudo os que respeitam às normas orçamentárias e de impacto financeiro.

Daí a possibilidade de ser impugnada a lei por meio de ação direta de inconstitucionalidade.

Compete ao Tribunal de Justiça processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face de sua Lei Orgânica (L. 11.697/08, art. 8º, alínea n).

E ao Conselho Especial processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou de ato normativo distrital em face da Lei Orgânica do Distrito Federal e as respectivas reclamações, para garantir a autoridade de suas decisões (RITJDFT, art. 8º, inciso I, alínea l).

A propósito do tema, julgado deste e. Conselho Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS COMPLEMENTARES DISTRITAIS 417, de 26 de novembro de 2001 e 465, de 8 de janeiro de 2002 - COMPETÊNCIA DO CONSELHO ESPECIAL - ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - LEIS COMPLEMENTARES DISTRITAIS - OCUPAÇÃO DE SOLO URBANO - DESVINCULAÇÃO DO PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO DISTRITO FEDERAL E PLANO DIRETOR LOCAL.

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal é competente para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei distrital em face da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A ação direta de constitucionalidade é via adequada para análise da constitucionalidade de leis complementares distritais que visam a regularização de condomínios irregulares sem respeito ao sistema estabelecido na Lei Orgânica do Distrito Federal.



São materialmente inconstitucionais leis complementares distritais que disponham sobre a regularização de condomínios horizontais sem a necessária observância do que dispõe o plano diretor local - PDL, este elaborado com estrita observância ao plano de ordenamento territorial do Distrito Federal – PDOT”. ([Acórdão n.289554](#), 20060020010531ADI, Relator: Sérgio Bittencourt, Conselho Especial, Data de Julgamento: 09/01/2007, Publicado no DJU seção 3: 17/12/2007. Pág.: 74 – grifou-se).

A hipótese não é de ofensa reflexa. A norma se sujeita ao controle abstrato de constitucionalidade com base na LODF.

E “é competente o Tribunal de Justiça (e não o Supremo Tribunal), para processar e julgar ação direta contra lei estadual contrastada com a norma da Constituição local, mesmo quando venha esta a consubstanciar mera reprodução de regra da Carta Federal, cabendo, em tese, recurso extraordinário de decisão que vier a ser proferida sobre a questão” (ADI 1529 QO/MT. Tribunal Pleno. Em. Min. Octavio Gallotti. Julgamento: 28.11.96).

Rejeito a preliminar de inadequação da via eleita.

A LC n. 872/13 alterou a redação da LC n. 292/00, que dispõe sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da [LODF](#), nos seguintes termos:

“Art. 1º O art. 2º, § 2º, da [Lei Complementar nº 292](#), de 2 de junho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 2º O saldo positivo do fundo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal, ressalvadas as receitas seguintes, que devem permanecer no fundo:

I – destinadas às ações e serviços públicos de saúde, bem como à assistência social do Distrito Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e demais vinculações compulsórias previstas na Constituição federal, ao meio ambiente, às ações antidrogas, aos direitos da criança e do adolescente, às



ações de sanidade animal e ao fundo de saúde do Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar e de assistência à saúde da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

II – previdenciárias;

III – originárias de convênios e operações de crédito;

IV – próprias da unidade orçamentária.

Art. 2º A transferência de recursos para o Tesouro do Distrito Federal de que trata o art. 2º, § 2º, da [Lei Complementar nº 292](#), de 2000, aplica-se aos recursos de superávit financeiro de despesa, órgão ou entidade.

Art. 3º As disposições desta Lei aplicam-se aos saldos positivos apurados no exercício de 2013 e afastam a aplicação de disposições em contrário, ainda que específicas, presentes em lei complementar ou ordinária sobre fundo, despesa, órgão ou entidade” (grifou-se).

A redação anterior previa que, salvo determinação em contrário da lei que o instituir, o saldo positivo do fundo apurado em balanço seria transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo (LC n. 292/00, § 2º).

Nesse mesmo sentido dispõe a L. 4.320/64, que disciplina normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

“Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo”.

Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos estados e municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal (LODF, art. 14).

A inconstitucionalidade formal ocorre quando há afronta direta às normas da Lei Orgânica do Distrito Federal relativas ao processo legislativo.



Ensina o emitente Min. Ferreira Mendes que “os vícios formais 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” (*in* Curso de Direito Constitucional, ed. Saraiva, p. 1.061).

Iniciativa é a outorga conferida a autoridades ou órgãos para apresentar proposta de criação de projeto de lei. Se não observada as regras de iniciativa reservada para se iniciar o processo legislativo, haverá usurpação da competência, e, conseqüentemente inconstitucionalidade formal.

Na lição de Paulo Gustavo Gonet Branco: “em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa. Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa” (*in* Curso de Direito Constitucional, ed. Saraiva, p. 916).

E conforme José Afonso da Silva, “a regra de reserva tem como fundamento pôr na dependência do titular da iniciativa a regulamentação dos interesses vinculados a certas matérias. Não se trata de adotar aqui a tendência que distingue as cláusulas constitucionais em diretórias e mandatoriais. Pois, a regra de reserva é imperativa no que tange a subordinar a formação da lei à vontade exclusiva do titular da iniciativa. Ora, essa vontade pode atuar em dois momentos: no da iniciativa e no da sanção. Faltando a sua incidência, o ato é nulo; mas se ela incidir com sanção, satisfeita estará a razão da norma de reserva” (*apud* Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Curso de Direito Constitucional, 7ª ed., p. 189).

Não houve vício formal, com invasão da competência concorrente atribuída ao Distrito Federal, e tampouco ofensa ao princípio da iniciativa do processo legislativo.



Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre orçamento. E o Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União (LODF, art. 17, inciso II e § 1º).

Cabe a lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos, observados os princípios estabelecidos na LODF e na legislação federal (LODF, art. 149, § 12).

E compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias (LODF, art. 71, § 1º, inciso V).

Por iniciativa do Governador do Distrito Federal foi deflagrado processo legislativo que culminou na aprovação da lei impugnada - LC n. 872/13, o que ocorreu dentro da competência que o Distrito Federal detém para estabelecer normas relativas a instituição e destinação de fundos, inserindo-se, assim, na competência desse para legislar sobre orçamento (LODF, art. 147 e seguintes).

Apesar de a LC n. 872/13 prever que o saldo positivo do fundo será transferido no mesmo exercício financeiro e não no exercício seguinte, não houve usurpação de competência reservada à lei federal.

A exceção é trazida no próprio dispositivo em que o MPDFT afirma ter sido violado pela norma impugnada, nos seguintes termos: “salvo determinação em contrário de lei que o instituiu” (L. 4.320/64, art. 73).

Ou seja, a própria lei federal prevê a possibilidade da lei local atribuir destinação diversa para o superávit apurado no exercício financeiro, como o fez a LC n. 872/13.

E dispõe a CF que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais” (art. 24, § 1º).



Foram observadas as normas gerais, inclusive o dispositivo impugnado, na parte em que traz a exceção para a transferência do saldo positivo do fundo. Não se violou, portanto, a lei federal que dispõe sobre as normas gerais.

A regulamentação de matérias que criam despesas, como o art. 149 da LODF, porque relativas ao orçamento, são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A propósito do tema, o seguinte julgado deste e. Conselho Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MÉRITO. LEI DISTRITAL Nº 3920, DE 19/12/2006. INSTALAÇÃO DE SONORIZADORES EM VIA PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL EVIDENCIADA. OFENSA AOS ARTS. 71, § 1º, inciso V, e 151, inciso I, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

- Lei de autoria parlamentar que dispõe sobre a instalação de sonorizadores em via pública, a ser efetivada por entidade do governo local, padece de vício formal de iniciativa, **na medida em que cria despesa ao poder público não prevista em orçamento, que só poderia ter sido proposta por projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.**

- Ação julgada procedente. Maioria”. ([Acórdão n. 357220](#), 20070020026070ADI, Relator: Otávio Augusto, Conselho Especial, Data de Julgamento: 05/05/2009, Publicado no DJE: 05/08/2009. Pág.: 24 – grifou-se”).

Não ocorreu o alegado vício formal. A norma impugnada - art. 149, § 12 da LODF - cuida de matéria orçamentária, e a LC n. 872/13, ao dispor sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, observou à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para tratar de matéria orçamentária.

Prevedo a LODF, nos arts. 17, II, e 71, § 1º, V, que compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre orçamento e que compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre plano plurianual, orçamento anual e diretrizes



orçamentárias, se a lei impugnada observou esses artigos, não há inconstitucionalidade a justificar seja deferida a liminar postulada.

Observou-se a regra de competência para a fase de iniciativa, fase constitutiva e fase complementar do processo legislativo.

Inconstitucionalidade por arrastamento é quando, por consequência lógico-jurídica, deve-se declarar inconstitucional dispositivo porque dependente de outro declarado inconstitucional.

Na hipótese, não há inconstitucionalidade por arrastamento porque não há inconstitucionalidade formal do dispositivo impugnado.

Sobre o tema, julgado do c. STF:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO. C.F., art. 37, XIII. Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, do Estado de Alagoas. I. - Objetivando impedir majorações de vencimentos em cadeia, a Constituição Federal, art. 37, XIII, veda a vinculação ou equiparação de vencimentos para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. II. - Inconstitucionalidade de parte da segunda parte do art. 74 da Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, ambas do Estado de Alagoas. III. - Não obstante de constitucionalidade duvidosa a primeira parte do mencionado artigo 74, ocorre, no caso, **a impossibilidade de sua apreciação, em obséquio ao "princípio do pedido" e por não ocorrer, na hipótese, o fenômeno da inconstitucionalidade por "arrastamento" ou "atração", já que o citado dispositivo legal não é dependente da norma declarada inconstitucional.** ADI 2.653/MT, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 31.10.2003. IV. - ADI julgada procedente, em parte” (ADI 2895/AL. Tribunal Pleno. Em. Min. Carlos Velloso. Julgamento: 2.2.05 – grifou-se).

Para se deferir a liminar em ação direta de inconstitucionalidade necessária a presença simultânea dos requisitos da relevância da fundamentação quanto à inconstitucionalidade do dispositivo impugnado e o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação.



Esta a orientação da Suprema Corte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **A liminar pressupõe a relevância da articulação e o risco de se manter com plena eficácia o quadro normativo.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - RESOLUÇÃO - EFEITOS CONCRETOS. Apresentando a resolução efeitos concretos, exauridos, descabe o controle concentrado de constitucionalidade”. (ADI 2333 MC/AL. Tribunal Pleno. Em. Min. Marco Aurélio. Julgamento: 11.11.04 – grifou-se).

Não há relevância da fundamentação. Foi observada a competência concorrente do Distrito Federal para legislar sobre a matéria, bem assim a competência privativa do Governador do DF para iniciar o processo legislativo.

E nem há perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, pois a lei complementar estabeleceu normas para destinação do superávit apurado no exercício financeiro, observada a exceção da lei federal e os princípios estabelecidos na Lei Orgânica - § 12 do art. 149 da [LODF](#).

Ainda que a alteração da norma impugnada tenha reflexos no exercício de 2013, pois os valores serão repassados ao Tesouro do Distrito Federal, como não há relevância da fundamentação, descabe suspender a eficácia da lei impugnada.

A alegação de que “o deslocamento ao Tesouro do Distrito Federal das verbas constantes nos fundos trará franco prejuízo às atividades legalmente previstas a esses fundos” (f. 8) não procede. Independente da destinação dessa verba, possível controle externo pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, visando inclusive o alcance das finalidades institucionais.

Não procede, portanto, a arguição de vício formal de inconstitucionalidade, face à inobservância de norma de iniciativa, que na hipótese não foi além de sua competência, não extrapolando àquelas que a LODF outorga ao Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal.



Conquanto não se possa afirmar que a alteração da norma impugnada é inadequada ou que houve inconstitucionalidade material, o que será examinado no mérito da ação direta, não se recomenda tirar do ordenamento jurídico norma que observou as normas de regência quanto ao processo legislativo.

Indefiro a liminar.

Solicitem-se informações ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal quanto ao mérito da ação, no prazo de cinco dias.

Após, ouça-se o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Distrito Federal e à d. Procuradoria de Justiça, no prazo de três dias.

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador MARIO-ZAM BELMIRO - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador GEORGE LOPES LEITE - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador ANGELO CANDUCCI PASSARELI - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR - Vogal

Com o Relator.



O Senhor Desembargador J.J. COSTA CARVALHO - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA - Vogal

Com o Relator.

A Senhora Desembargadora SIMONE LUCINDO - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador MARIO MACHADO - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador LECIR MANOEL DA LUZ - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA - Vogal

Conforme relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pela Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, impugnando a Lei Complementar Distrital nº 872/2013, em face dos arts. 14; 17, inc. II e §1º e 149, § 12º, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Tece, inicialmente, considerações sobre o cabimento da ação de controle de constitucionalidade.



No mérito, afirma que a norma impugnada, que promoveu alteração na Lei Complementar Distrital nº 292/2000, que trata de instituição e funcionamento de fundos, dispondo que o saldo positivo do fundo será transferido automaticamente para o Tesouro do Distrito Federal, viola o art. 149, §12º da LODF.

Alega que a referida lei complementar é materialmente inconstitucional, eis que extrapola a competência distrital para tratar de aspectos locais de orçamento, considerando que Lei Federal nº 4.320/1964 é o diploma geral que estatui normas gerais para o controle de orçamentos e balanços da União, Estados, DF e Municípios, recebida pela Constituição com *status* de lei complementar.

Cita o disposto no art. 73 da Lei nº 4.320/1964.

Diz que a LCP nº 872/2013 dispõe o contrário do que dispõe a norma federal, constituindo o fenômeno da antinomia e vulnerando os arts. 14 e 17 da LODF, além da Constituição Federal.

Aduz que se opera a inconstitucionalidade por arrastamento, eis que a LCP 872/2013 compõe um bloco normativo.

Requer, assim, a concessão de liminar e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade das referidas Leis, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

O Governador do Distrito Federal suscitou a extinção do processo sem exame do mérito, em razão da inadmissibilidade jurídica do pedido, cotejado em face da lei federal.

Parecer do Ministério Público do Distrito Federal, pugnano pela concessão do pedido liminar no termos da inicial.

É o breve relato.

Inicialmente, tenho que a arguição do descabimento da ação, por inadequação da via eleita, não procede.

De efeito, a argumentação tecida pelo Ministério Público é calcada nas disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal, sobretudo os seus arts. 14; 17, inc. II e §1º e 149, § 12º.

A referência à Lei Federal nº 4.320/1964, não torna a ação, apenas por isso, incabível, porquanto tal foi utilizada pelo *Parquet* para demonstrar o extrapolamento da competência supletiva do Distrito Federal, em matéria de lei orçamentária. Não é, portanto, o fundamento jurídico central, nem o único.

Logo, vê-se, sem muita dificuldade, que a ação é cabível eis que fundada em violação de dispositivos da Constituição local.

Rejeito a preliminar.

Neste aspecto, entendo que a liminar não merece deferimento.



Isso porque, ao Distrito Federal compete legislar concorrentemente com a União, em matéria de orçamento, porém de forma suplementar. Vale dizer, enquanto a União tem competência para legislar sobre normas gerais, ao DF cabe legislar em âmbito regional, tendo em vista as suas peculiaridades, nos termos do art. 24, § 2º da Constituição Federal, reproduzida pela LODF, art. 17, §1º.

Cediço que há uma relação de subordinação entre a atuação da União na edição de normas gerais a dos estados e do Distrito Federal na complementação por normas específicas, não podendo as segundas contrariarem as primeiras.

Verifico que a União promulgou norma geral sobre orçamento, qual seja a Lei nº 4.320/1964, que traz lineamentos sobre a matéria e, portanto, não pode, no plano hipotético, o Distrito Federal arvorar-se na competência suplementar supletiva, em face de uma omissão legislativa, nos termos do art. 24, §3º da CF/88.

Nesse toar, o art. 149, § 12 da LODF estabelece o seguinte:

“Art. 149. Leis de Iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 12. Cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos, observados os princípios estabelecidos nesta Lei Orgânica e na legislação federal.”

Como dito, existe no ordenamento jurídico norma em vigor nacional, que estabelece normas gerais de orçamento, qual seja, a Lei nº 4.320/1964. Tal norma, em seu art. 73, estabelece o seguinte:

“Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.”

O §2º, do art. 1º, da Lei Complementar Distrital nº 872/2013 estabelece, *expressis verbis*:

“O saldo positivo do fundo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal, ressalvadas as receitas seguintes que devem permanecer no fundo: (...).”

Contudo, não há, a meu sentir, extravazamento da competência concorrente, porquanto a dicção do art. 73 da Lei nº 4.320/64, norma geral editada pela União, permite que lei estadual ou distrital, estabeleça que o saldo positivo seja transferido, no mesmo exercício financeiro ou no seguinte, bem como seja dada destinação diversa.

Nesse sentido, o §2º, do art.2º da Lei Complementar Distrital nº 292/2000, com a redação que lhe deu o art. 1º da Lei Complementar Distrital nº 872/2013, estabelece o seguinte:



“§ 2º O saldo positivo do fundo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal, ressalvadas as receitas seguintes, que devem permanecer no fundo:

I – destinadas às ações e serviços públicos de saúde, bem como à assistência social do Distrito Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e demais vinculações compulsórias previstas na Constituição Federal, ao meio ambiente, às ações antidrogas, aos direitos da criança e do adolescente, às ações de sanidade animal e ao fundo de saúde do Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar e de assistência à saúde da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

II – previdenciárias;

III – originárias de convênios e operações de crédito;

IV – próprias da unidade orçamentária.”

Destarte, conquanto a Lei Complementar nº 872/2013 preveja que o saldo positivo do fundo será transferido automaticamente para o Tesouro do DF, isto é, no mesmo exercício financeiro, quando o art. 73 da Lei nº 4.320/64, dispõe que será feito no seguinte e a crédito do fundo, não houve invasão da competência suplementar distrital, mas atuação dentro dos limites do que estabelece a Constituição Federal no seu art. 24 e a LODF, art. 17, inc. II.

Não vislumbro, assim, em princípio, violação aos arts. 17, inc. II e §1º e 149, §12, ambos da LODF, razão por que não se faz presente a plausibilidade do pedido.

Da mesma forma, o *periculum in mora* não se evidencia, na medida em que será transferido apenas o superávit apurado, ao passo em que existem órgãos encarregados constitucionalmente do controle de destinação e do alcance das finalidades das dotações orçamentárias, lembrando que as receitas próprias da unidade orçamentária serão preservadas, segundo o disposto no inc. IV do §2º, da LC nº 292/200, com a redação que lhe deu a LC nº 872/13.

Forte nestas razões, rejeito a preliminar e indefiro a liminar pleiteada.

É como voto.

A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador FLAVIO ROSTIROLA - Vogal

Com o Relator.



O Senhor Desembargador SÉRGIO BITTENCOURT - Vogal

Com o Relator.

DECISÃO

Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada, quanto ao mérito indeferiu-se a liminar nos termos do voto do Relator. Decisão unânime.

