



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

A **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra a **Lei distrital 5.209, de 30 de outubro de 2013**, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 1.º/11/2013, frente aos artigos 14; 19, *caput*; 20; 72, inciso I; 152, *caput*; 336; 340 e 341, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



## I. Da Lei distrital impugnada

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei 5.209, de 30/10/2013, frente aos artigos 14; 19, *caput*; 20; 72, inciso I; 152, *caput*; 336; 340 e 341, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A Lei distrital 5.209 promoveu mudança na Lei 4.011, de 12/9/2007. Sua finalidade pode ser assim resumida: **o diploma legal autorizou o Distrito Federal a assumir para si as dívidas trabalhistas que os prestadores do serviço de transporte público angariaram em prejuízo dos rodoviários.**

Convém registrar o texto da Lei ora atacada, conforme publicado no DODF de 1.º/11/2013, *verbis* (os grifos acrescentados não constam do original e serão objeto de tópico próprio desta petição):

### LEI Nº 5.209, DE 30 DE OUTUBRO DE 2013

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Altera a Lei nº 4.011, de 12 de setembro de 2007, que Dispõe sobre os serviços de transporte público coletivo integrantes do Sistema de Transporte do Distrito Federal, instituído pela Lei Orgânica do Distrito Federal, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A Lei nº 4.011, de 12 de setembro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

I – o art. 12 passa a vigorar acrescido dos §§ 3º, 4º, 5º, 6º e 7º seguintes:

§ 3º O Distrito Federal deve adotar as medidas administrativas necessárias para impedir o comprometimento ou a ameaça ao regular funcionamento do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, sem prejuízo das medidas previstas na Lei Orgânica do Distrito Federal, entre outras circunstâncias, sempre que:

I – as empresas que devam encerrar suas atividades, em razão da conclusão do processo licitatório de que trata o art. 9º desta Lei, não paguem as verbas rescisórias dos trabalhadores por elas contratados;

II – o não pagamento das verbas rescisórias de que trata o inciso I impossibilite a rescisão dos contratos de trabalho dos trabalhadores rodoviários por elas contratados;

III – a impossibilidade de rescisão contratual prevista no inciso II impeça a contratação dos rodoviários pelas empresas vencedoras do processo licitatório do STPC/DF.

§ 4º Caracterizada a situação prevista no § 3º, conforme apurado em procedimento administrativo específico ou em processo administrativo de que resulte compromisso de ajustamento de sua conduta, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985,



o Distrito Federal deve pagar as verbas rescisórias **diretamente** aos empregados contratados pelas empresas que não mais operarão no STPC/DF, sub-rogando-se o direito de crédito.

§ 5º Na hipótese da sub-rogação prevista no § 4º, o Distrito Federal deve adotar as medidas judiciais e administrativas indispensáveis ao ressarcimento do erário distrital, requerendo o bloqueio de bens e direitos ou firmando compromissos destinados à consecução dessa obrigação.

§ 6º (VETADO).

§ 7º O pagamento de que trata este artigo será efetivado mediante depósito em conta bancária de titularidade do trabalhador;

II – o art. 52 passa a vigorar acrescido do inciso VI e dos §§ 1º e 2º seguintes:

VI – pagamento das seguintes verbas rescisórias, em razão do disposto no art. 12, §§ 3º e 4º:

a) 13º salário proporcional;

b) férias vencidas do último período aquisitivo e férias proporcionais acrescidas de um terço constitucional;

c) multa sobre os depósitos no FGTS.

§ 1º As empresas que ganharam a licitação e que passarão a operar no STPC/DF contratarão os trabalhadores das operadoras que prestavam serviços na localidade em que foram vencedoras da licitação a partir de listagens apresentadas pela Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, com auxílio e participação do SITRATER.

§ 2º Fica dispensada a manutenção prevista no § 1º quando houver expressa renúncia do trabalhador;

III – o art. 61 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 61. Cabe ao Poder Executivo dispor sobre:

I – o processo de transição entre as atuais estruturas físicas, operacionais e de gestão do STPC/DF;

II – a efetiva implantação dos dispositivos previstos nesta Lei, da nova estrutura física, operacional e de gestão do STPC/DF e do SIT/DF;

III – as providências administrativas que se revelarem indispensáveis à concretização do processo licitatório de que trata o art. 9º desta Lei;

IV – as medidas necessárias ao pagamento das verbas rescisórias, na hipótese e na circunstância prevista no art. 12, § 3º, desta Lei.

Art. 2º O pagamento das verbas rescisórias de que trata esta Lei limita-se às rescisões trabalhistas decorrentes do processo licitatório do STPC/DF, conforme Termo de Acordo de Conduta nº 86/2013, com o Ministério Público do Trabalho da 10ª Região.

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

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

Brasília, 30 de outubro de 2013  
125º da República e 54º de Brasília  
AGNELO QUEIROZ

## II. Da inconstitucionalidade formal e material da Lei 5.209

O diploma legal contraria frontalmente diversos dispositivos da Lei Orgânica. Parcialmente, o diploma padece de vício formal, consistente nas disposições que sofreram alteração no curso do processo legislativo, em nítida situação de abuso do poder de emenda parlamentar. De resto, todo o diploma



apresenta-se eivado de vício material, consistente não apenas no desbordamento da competência normativa atribuída ao Distrito Federal, mas principalmente na assunção de valores que não podem ser suportados pelo erário.

### ***II.1. Da inconstitucionalidade formal: abuso do poder de emenda parlamentar***

Os destaques em cinza no texto já transcrito da Lei 5.209 derivam de emendas parlamentares apresentadas no curso do processo legislativo instaurado a partir da Mensagem 35/2013 – GAG. Como se pode ver do anexo (“Mensagem apresentada pelo Governador do Distrito Federal – Projeto de Lei 1.668/2013”), o projeto original apresentado pelo Chefe do Poder Executivo não continha: o pagamento das verbas diretamente aos rodoviários (expressão inserida na redação proposta ao § 4.º do art. 12 da Lei 4.011); o pagamento efetivado mediante depósito bancário em conta de titularidade do trabalhador (inserção de § 7.º ao art. 12 da Lei 4.011); a contratação pelos novos prestadores do serviço dos rodoviários que prestavam serviços aos prestadores anteriores (inserção dos §§ 1.º e 2.º no art. 52 da Lei 4.011); e a menção a termo de acordo de conduta celebrado pelo Ministério Público do Trabalho (art. 2.º da Lei 5.209/2013).

Os textos inseridos em projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo distrital implicam nítido aumento de despesa não prevista. Além disso, impõe gravames aos prestadores (particulares) que celebrarão contratos com o Poder público para a concessão do serviço de transporte público que redundarão em alterações nos contratos típicos a serem celebrados pelo Poder Executivo.

Os referidos dispositivos, portanto, sofrem de nítido vício de iniciativa, pois decorrem de abuso do poder de emenda parlamentar a projeto que, por sua própria natureza, é de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal.



Nesse contexto, sabe-se que o poder de emenda parlamentar, quando se trata de projeto cuja matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo, sofre limitações que precisam ser observadas durante o processo legislativo.

Os dispositivos mencionados, incluídos por emendas parlamentares, revelam flagrante **exorbitância do poder de emenda** parlamentar, por criar **ações que impactarão necessariamente no erário, implicando aumento de despesas** não previsto no projeto original.

O texto da Lei Orgânica do Distrito Federal é firme ao prescrever 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” (art. 72, inciso I). Na medida em que as alterações trazem imposição financeira aos concessionários, o consequente ajuste do contrato administrativo celebrado pelo Poder Público para execução do serviço de transporte público implicará inegável aumento de despesa que não foi prevista em momento algum no Projeto de Lei que redundou na edição da Lei distrital 5.209 ora atacada.

Sobre os limites ao poder de emenda parlamentar, assim tem decidido o Supremo Tribunal Federal, *verbis* (grifos acrescentados):

PROJETO - INICIATIVA - SERVIDOR PÚBLICO - DIREITOS E OBRIGAÇÕES. A iniciativa é do Poder Executivo, conforme dispõe a alínea "c" do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - SERVIDOR DO ESTADO - EMENDA - AUMENTO DE DESPESA. **Resultando da emenda apresentada e aprovada aumento de despesa, tem-se a inconstitucionalidade, consoante a regra do inciso I do artigo 63 da Constituição Federal.** PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - EMENDA - POSSIBILIDADE. Se de um lado é possível haver emenda em projeto de iniciativa do Executivo, **indispensável é que não se altere, na essência, o que proposto.** devendo o ato emanado da Casa Legislativa guardar pertinência com o objetivo visado. PROJETO - COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO - EMENDA - PRESERVAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. Emenda a projeto do Executivo que importe na ressalva de direito já adquirido segundo a legislação modificada não infringe o texto da Constituição Federal assegurador da iniciativa exclusiva. LICENÇA-PRÊMIO - TRANSFORMAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER EM OBRIGAÇÃO DE DAR - ALTERAÇÃO NORMATIVA - VEDAÇÃO - OBSERVÂNCIA.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

Afigura-se constitucional diploma que, a um só tempo, veda a transformação da licença-prêmio em pecúnia e assegura a situação jurídica daqueles que já tenham atendido ao fator temporal, havendo sido integrado no patrimônio o direito adquirido ao benefício de acordo com as normas alteradas pela nova regência.

(STF - ADI 2887/SP - Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO - Julgamento: 04/02/2004 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJ 06-08-2004 - PP-00020)

Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - **Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.

(STF - ADI 546/DF - Relator: Min. MOREIRA ALVES - Data de julgamento: 11/3/99 - DJ de 14/4/2000)

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

(STF - ADI 2569/CE - Relator: Min. Carlos Velloso - Data do julgamento: 19/3/2003 - DJ de 2/5/2003)

Além do vício formal, há patente violação material a dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal, a redundar a inconstitucionalidade de toda a Lei .5.209, como se verá a seguir.



## ***II.2. Da inconstitucionalidade material – invasão de competência da União (art. 14 da LODF)***

A Lei Orgânica do DF, em seu artigo 14, estabelece que “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”.

Significa dizer que, por expresse comando da Constituição local, cabe ao Distrito Federal observar as normas gerais estabelecidas pela União. Por conseguinte, o exercício das competências estadual e municipal pelo DF não pode contrariar as disposições próprias do exercício da competência para normas gerais reservada à União, sob pena de invasão de competência e vulneração do nosso modelo federativo de repartição de competências normativas.

Nesse sentido, a Constituição Federal prevê a competência privativa da União para legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III” (art. 37, XXVII, da Carta de 1988). Toda e qualquer disposição legislativa emanada do DF que venha a contrariar disposição estabelecida em normas gerais fixadas pela União implica, portanto, desbordamento da competência normativa estabelecida tanto na Constituição da República quanto na própria Lei Orgânica do Distrito Federal.

Nessa linha de ideias, veja-se que o art. 71, § 1.º, da Lei 8.666/1993, estabelece justamente o seguinte:

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1.º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.



Veja-se que a **Lei 5.209 prevê exatamente o contrário do que dispõe a norma federal!** A aparente antinomia é patente. Não se trata, contudo, de antinomia, pela singela razão de que esse espaço de competência normativa não é nem nunca foi do Distrito Federal, mas única e privativamente da União. Ao prever de modo frontalmente oposto ao que estabelece o legislador federal, o legislador distrital – nesse tema – desbordou de sua competência estadual e, com isso, vulnerou tanto a Constituição da República quanto, principalmente, o art. 14 da LODF.

Vale destacar que, no ano de 2010, o Governador do Distrito Federal ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16, cuja relatoria incumbiu ao Ministro Cesar Peluzo. O julgamento, concluído em 24/11/2010, restou assim ementado:

EMENTA: RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. Subsidiária. Contrato com a administração pública. **Inadimplência negocial do outro contraente. Transferência consequente e automática dos seus encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, à administração. Impossibilidade jurídica. Consequência proibida pelo art., 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666/93.** Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, procedente. Voto vencido. É constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666, de 26 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995.  
(STF, ADC 16, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2010, DJe-173 DIVULG 08-09-2011 PUBLIC 09-09-2011 EMENT VOL-02583-01 PP-00001 RTJ VOL-00219- PP-00011)

O Ministério Público faz acompanhar da presente ação a cópia do inteiro teor da ADC 16. Nela se percebe que o Supremo Tribunal Federal, aclarando o sentido e o alcance do disposto nos arts. 37, XXI e § 6.º, da Constituição, fixa de modo **vinculante** a vedação de que o Poder Público tome para si os encargos trabalhistas da execução do contrato administrativo de concessão de transporte público.





## ***II.2. Da inconstitucionalidade material – contrariedade ao regime constitucional da concessão do serviço público***

A Lei 5.209, como se vê, vulnera toda a sistematicidade constitucional estabelecida para a concessão de serviços públicos.

Com efeito, tem-se, para além dos já transcritos dispositivos da Lei Orgânica, contrariedade aos seguintes artigos:

Art. 20. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado, prestadoras de serviços públicos, responderão pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Art. 152. Qualquer proposição que implique alteração, direta ou indireta, em dotações de pessoal e encargos sociais deverá ser acompanhada de demonstrativos da última posição orçamentária e financeira, bem como de suas projeções para o exercício em curso.

Art. 336. Compete ao Distrito Federal planejar, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante licitação, os serviços de transporte coletivo, observada a legislação federal, cabendo à lei dispor sobre:

I – o regime das empresas e prestadores autônomos concessionários e permissionários de serviços de transporte coletivo, observada a legislação federal;

II – os direitos dos usuários;

III – a política tarifária, com a garantia de que o custo do serviço de transportes públicos coletivos deverá ser assumido por todos que usufruem do benefício, mesmo que de forma indireta, como o comércio, a indústria e o Poder Público;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

Art. 340. O Poder Público e as empresas operadoras dos serviços de transporte público coletivo do Distrito Federal reconhecerão as convenções e acordos coletivos de trabalho, garantindo aos trabalhadores do setor, além dos direitos previstos no art. 7º da Constituição Federal, outros que visem à melhoria da sua condição social.

Art. 341. O Poder Público não admitirá ameaça de interrupção ou deficiência grave na prestação do serviço por parte das empresas operadoras de transporte coletivo.

Parágrafo único. O Poder Público, para assegurar a continuidade do serviço ou para sanar deficiência grave em sua prestação, poderá intervir na operação do serviço, assumindo-o total ou parcialmente, mediante controle dos meios humanos e materiais, como pessoal, veículos, oficinas, garagens e outros.



As previsões da Lei 5.209 vulneram o art. 20 da LODF, na medida em que ela prevê a assunção de uma responsabilidade pelo Poder Público que vai muito além da causação de danos a particulares verificada na **prestação do serviço público**. O autorizativo constitucional, para a assunção da responsabilidade pelo Poder Público, deriva do dano causado no regime de prestação de serviço público. Essa compreensão não abarca, por óbvio, os encargos trabalhistas e outras responsabilidades do concessionário em relação aos seus próprios empregados (no caso, os rodoviários).

Vale lembrar que o Poder Público observa regime jurídico de direito estrito, de sorte a realizar apenas e tão-somente aquilo que a Lei legítima e validade autoriza. É nesse sentido que a Lei distrital 5.209 também contraria os postulados da legalidade e da moralidade, exatamente como insculpidos no art. 19, *caput*, da LODF. Ainda, ao prever a assunção de responsabilidade que escapa – e muito – da prestação do serviço público ao particular, a Lei 5.209 vulnera o regime de responsabilidade objetiva do Estado estabelecido pela LODF (art. 20).

A propositura implica assunção de débito assumido por particular (no caso, o empresariado que explorava o serviço de transporte público coletivo). Não se diga que essa assunção deriva do dever de continuidade do serviço público, uma vez que a Administração – no exercício de seu dever fiscalizatório – dispõe de uma série de medidas de império para fazer valer o contrato administrativo da concessão e assegurar a prestação do serviço público com todos os seus consectários.

A má gestão do contrato pelo particular não pode, dada a vedação constitucional, servir de azo a que o erário venha a suportar despesas que são de responsabilidade do empresário/particular/concessionário, devidamente remunerado pela tarifa exigida do usuário do transporte público.

Veja-se que a Lei 5.209 implica despesa ao erário **sem qualquer previsão orçamentária e/ou financeira**. A contrariedade ao disposto no art. 152 da LODF é flagrante. A previsão de que o DF se sub-rogará nos direitos de



crédito (parte final do § 4.º do art. 12 da Lei 4.011, com a redação imposta pelo inciso I do art. 1.º da Lei 5.209) não atende o mandamento constitucional, uma vez que a LODF refere-se à demonstração **prévia** do valor a ser despendido pelo Poder Público (“proposição... acompanhada de demonstrativos da última posição orçamentária e financeira, bem como de suas projeções para o exercício em curso), e não ao modo de recuperação do valor pago indevidamente.

O art. 336 da LODF, no *caput* e em seu inciso I, evidencia, igualmente e a mais não poder, a absoluta impropriedade da Lei 5.209. Com efeito, a Carta Política local menciona **duas vezes** que, no regime de concessão do serviço de transporte coletivo, será “observada a legislação federal”. Trata-se justamente do art. 71, § 1.º, da Lei 8.666/1993, cuja constitucionalidade foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal de modo vinculante e com efeitos *erga omnes*.

O art. 340 da LODF, já transcrito, por sua vez, estabelece a obrigatoriedade do **concessionário** observar as normas trabalhistas. Seu inadimplemento, por óbvio, não pode implicar assunção do débito pelo Poder Público, pois tal leitura esbarra justamente no sentido literal da norma insculpida na Lei Orgânica.

Convém destacar que a previsão inserta no art. 342 da LODF<sup>1</sup>, que estabelece os deveres de continuidade, regularidade e prestabilidade dos serviços de transporte público coletivo, igualmente não autoriza a assunção dos débitos por parte do Distrito Federal. Isso porque tal leitura do texto constitucional, além de contrariar frontalmente o espaço de competência normativa reservado à União (como já demonstrado), implicaria estabelecer contrariedade entre dispositivos de um mesmo diploma, isto é, artigos de uma Constituição (no caso, a LODF). A observância dos deveres estabelecidos nos incisos do art. 342 da LODF, decerto,

---

<sup>1</sup> Art. 342. A prestação dos serviços de transporte público coletivo atenderá aos seguintes princípios:  
I – compatibilidade da tarifa com o poder aquisitivo da população;  
II – conservação de veículos e instalações em bom estado;  
III – segurança;  
IV – continuidade, periodicidade, disponibilidade, regularidade e quantidade de veículos necessários ao transporte eficaz;  
V – urbanidade e prestabilidade.



incumbe ao Poder Público, na qualidade de poder concedente e responsável pela fiscalização do serviço, e ao particular concessionário, que explora a atividade econômica e é devidamente remunerado para tanto.

O que não se pode admitir, como faz a Lei 5.209, é transformar o erário como fundo de manutenção e socorro à atividade empresarial irresponsável e contrária a esses mesmos princípios dirigidos à qualidade, à continuidade e à prestação do serviço público de transporte coletivo.

Como bem destacado pelo Ministro Gilmar Mendes, em seu artigo “Perplexidades acerca da responsabilidade civil do Estado: União ‘seguradora universal’?”, citado textualmente pela Min. Carmen Lúcia por ocasião do julgamento da multicitada ADC 16: **“por mais que se faça um pretense juízo de equidade, constitui-se em abuso querer transformar o Poder Público em salvador de empresas com gestões comprometidas e concebidas dentro do peculiar conceito de capitalismo ‘à brasileira’, no qual os lucros são apropriados e os prejuízos são socializados”**.

Em suma, a patente contrariedade ao que dispõe o regime legal da concessão para exploração do serviço público de transporte coletivo impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade que fulmina toda a Lei 5.209/2013. A pretendida assunção das dívidas trabalhistas pelo Distrito Federal não encontra guarida constituição, seja na Carta de 1988, seja na Lei Orgânica do Distrito Federal.

### **III. Da necessidade de medida acauteladora**

De acordo com os artigos 111 e 112 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, desde que presentes os requisitos, admite-se a concessão de medida liminar para a suspensão da norma objurgada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.



Nesse sentido, releva considerar que a aparência do bom direito se encontra devidamente demonstrada. Os fundamentos constitucionais invocados patenteiam a plausibilidade da tese sustentada.

Igualmente, impende registrar que o **aspecto da urgência** – *periculum in mora* – encontra-se presente à saciedade.

No processo 35.298/2013, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal elaborou representação conjunta na qual demonstra, à saciedade, a gama de dispositivos orçamentários e financeiros vulnerados pela Lei distrital 5.209. Mais do que isso, demonstrou o Ministério Público de Contas o risco ao erário advindo dos pagamentos a serem realizados pelo Distrito Federal, de modo ilegal e inconstitucional, em favor dos rodoviários, assumindo a dívida que é responsabilidade exclusiva do prestador do serviço.

O pagamento indevido, em franco prejuízo ao erário, não admitirá retorno. O risco de irreversibilidade do dano em tudo recomenda a *conveniência política* de suspensão da eficácia da Lei distrital ora atacada.

Não é demais repisar aqui os argumentos de ordem econômica e financeira deduzidos pelo Ministério Público de Contas junto ao TCDF:

#### I - DO PERICULUM IN MORA

6. De ressaltar que, segundo o Exmo. Senhor Secretário de Estado de Administração Pública, Wilmar Lacerda, e o Ilmo. Doutor Paulo Machado, Consultor Jurídico do Governo do Distrito Federal, a indenização a todos os trabalhadores, mesmo aqueles que, sabidamente, não serão contratados pelas novas empresas e “sairão do sistema de transporte”, será iniciada ainda este ano (reunião realizada com membros do Ministério Público em 26.09.2013, na sede do MPDFT). Há já estimativa segura dos valores a serem despendidos pelo Distrito Federal. E o valor individual, segundo a lei ora impugnada, artigo 1º, §7º, “será efetivado mediante depósito na conta bancária de titularidade do trabalhador”. Ou seja, **será impossível o retorno desses valores aos cofres públicos se a despesa for considerada irregular**. Por outro lado, a Licitação nº 1/2011-ST ainda não foi julgada pelo E. TCDF. Sobre ela pendem graves irregularidades. Pode seguramente vir a ser anulada. Nesse caso, os pagamentos serão devidos. Gritantemente caracterizado está o *periculum in mora*.



Em outro excerto, o destaque para o *periculum in mora* aqui presente é ainda mais convincente:

II.2 – DA INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS DE DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO NO PAGAMENTO DE VERBAS TRABALHISTAS DE EMPRESA PARTICULAR, AINDA QUE MEDIANTE AUTORIZAÇÃO LEGAL

10. Demais disso, é imperioso citar a própria falta de aderência da despesa autorizada pelo processo legislativo em foco em relação às normas de direito financeiro e orçamentário.

11. A situação prevista na Lei n.º 5.209, de 30.11.2013, de assunção das despesas trabalhistas de empresas privadas e sub-rogação do direito de crédito, pelo GDF, caracteriza uma operação de empréstimo ou adiantamento de numerário. **No caso, não haverá contra-prestação de serviços ou fornecimento de bens, mas simplesmente fornecimento de numerário público para pagamento de despesa de competência de empresa privada, com sub-rogação do direito de crédito de igual valor, ou seja, adiantamento ou empréstimo** (com sérias dúvidas quanto a sua recuperação).

12. Simples leitura da Lei n.º 4320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro, indica não haver previsão legal para esse adiantamento.

13. **O único regime de adiantamento previsto na Lei n.º 4320/64 é aquele do artigo 68, de entrega de numerário a servidor para realização de pequenas despesas.**

Artigo 68 da Lei n.º 4320/64:

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

14. Também não se caracteriza a despesa prevista na Lei n.º 5.209, de 30.11.2013 como subvenção. O artigo 12 da Lei 4.320/64 assim classifica subvenções:

“§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, **as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas**, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;



II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.”

15. E, adiante, no artigo 18, a norma explicita os motivos pelos quais poderia o ente estatal destinar verbas públicas a empresa particular, ainda que mediante autorização legal:

Artigo 18 da Lei n.º 4320/64:

Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante **subvenções econômicas** expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como **subvenções econômicas**:

- a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;
- b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.  
(destaque nosso).

16. Assim, as subvenções, que quando direcionadas a empresas são classificadas como “subvenções econômicas”, somente são possíveis em três situações:

- 1- a primeira, para empresas públicas na cobertura dos déficits de manutenção;
- 2- a segunda, para cobrir a diferença entre os preços de mercado e os de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;
- 3- a terceira, para pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

17. O caso concreto não se enquadra em qualquer um desses critérios. De fato, a Lei 4320/64 não autoriza a distribuição de dinheiro público a empresas particulares com fins lucrativos em qualquer situação, indiscriminadamente, ainda que mediante autorização legislativa. Autoriza-o **apenas** no caso dos itens 2 e 3 acima. **Não fosse assim, bastaria que os corpos legislativos deliberassem por direcionar milhões de reais a uma empresa, e nada impediria que isso ocorresse.**

18. De lembrar que, **em matéria de direito financeiro, a competência do Distrito Federal é concorrente (CF, art. 24, I), sendo que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União estabelece normas gerais (§1º do mesmo artigo), e mesmo se a norma geral fosse posterior à distrital, no que lhe fosse contrária, esta teria sua eficácia suspensa (§4º do mesmo artigo).**

19. Portanto, ao ver do *Parquet*, não há previsão legal para o gasto em foco, en-quadrando-se o mesmo nos artigos 62 e 63 da Lei n.º 4320/64, ou seja, como despesa regular, cujo pagamento só deverá



ser efetuado após sua regular liquidação. Assim, não é possível que lei distrital seja aplicada para autorizar pagamento a empresa privada, em expressa contrariedade ao artigo 18 da Lei nº 4.320/64. Primeiramente, verifica-se o direito adquirido pelo credor, para somente então realizar o pagamento, ordem inversa ao que se pretende no caso concreto.

20. Por fim, cumpre ressaltar que os pagamentos a empresas privadas, autorizados pela Lei nº 4.320/64, **são feitos a empresas. Não autoriza a norma pagamento a pessoas físicas!** E pagamento a pessoas físicas é o que prevê a Lei Distrital nº 5.209, de 30.10.2013 (“O pagamento de que trata este artigo será efetivado mediante depósito em conta bancária de titularidade do trabalhador”). Vê-se claramente a anomalia criada e suas nefastas consequências no mundo jurídico! Assunção de débitos trabalhistas de empresa privada só se justifica mediante condenação judicial.

21. Com aplicação subsidiária à Lei de Concessões, a Lei n.º 8666/93, em seu artigo 71, define como responsabilidade do contratado o pagamento dos encargos trabalhistas. **O §1º do mesmo artigo também prevê que essa responsabilidade, em caso de inadimplência do contratado, não se transfere à Administração Pública.** O pagamento pretendido, portanto, contraria o referido dispositivo legal.

Artigo 71, §1º, da Lei n.º 8666/93:

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

22. Vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal declarou constitucional referido dispositivo legal por meio do julgamento da ADC n.º 16/DF, em detrimento da Súmula n.º 331-TST, que previa a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços em caso de inadimplemento do empregador nas obrigações trabalhistas.

### **II.3 – DA EXORBITÂNCIA DOS VALORES A SEREM PAGOS EM RELAÇÃO AO CONTINGENTE DE EMPREGADOS QUE PODERÃO SER CONTRATADOS PELAS NOVAS EMPRESAS DO SISTEMA DE TRANSPORTE**

23. Outro ponto a acrescentar, relevante também para caracterização *fumus boni juris* e colhido pelo *Parquet* na reunião realizada no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), em 26/09/2013, com representantes do GDF, já





mencionada no parágrafo 6º supra, é que, segundo afirmou a administração e o sindicato dos trabalhadores nessa reunião, serão indenizados aproximadamente 10.500 a 12.000 rodoviários. Não obstante, apenas cerca de 70% serão aproveitados pelas empresas vencedoras do certame, ou seja, entre 7.350 a 8.400 empregados, pois a nova configuração do sistema de transporte prevê redução no número de ônibus em circulação. Segundo o GDF, hoje estariam disponíveis 400 ônibus novos aguardando funcionários para operação.

24. Nesse sentido, ao ver do Ministério Público, a justificativa utilizada pelo GDF para o pagamento dessas indenizações (ver parágrafo 5º desta Representação) contemplaria apenas parte dos funcionários que se quer indenizar, pois cerca de 30% deles não mais farão parte do STPC/DF (Sistema de Transporte Público Coletivo do DF). Portanto, o pagamento dos empregados, além de ilegal, tendo em consideração os argumentos do item II.2 supra, ao menos no caso de 30% deles não estaria sequer motivado, constituindo prejuízo irreparável e ímprobo, o que também fundamenta a necessidade da ação cautelar requerida pelo *Parquet*.

Nesse particular, urge que seja concedida tutela imediata que **previna que o Distrito Federal efetue os pagamentos indevidamente autorizados pela Lei distrital 5.209**, a justificar a concessão da liminar ***inaudita altera pars***.

Outrossim, alia-se à avaliação da existência do *periculum in mora* a mensuração a respeito da premência da decisão em face de relevante **interesse de ordem pública**, consoante se depreende do sentido finalístico da norma inscrita no artigo 170, § 3.º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e no artigo 10, § 3.º, da Lei 9.868, de 1999, aplicáveis ao caso.

Dessa forma, com o intuito de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa no Distrito Federal, admite-se, em juízo de conveniência, o deferimento cautelar, como faz ver o Ministro Celso de Mello em trecho de seu voto proferido quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI 766-1/RS (DJU 27.5.1994), textualmente:

(...) Mais do que em face da configuração do *periculum in mora*, considero que o deferimento da medida liminar postulada justifica-se por razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local.

Nesse sentido, com o objetivo de possibilitar a suspensão da eficácia de diversas normas inconstitucionais, o Supremo Tribunal Federal iterativamente



tem afirmado que o *periculum in mora* também consiste na **conveniência da concessão da medida cautelar**, cuja justificativa ontológica reside no caráter político que reveste o controle de constitucionalidade (RTJ 145/775 e 154/779), na medida em que age o órgão incumbido da fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis como verdadeiro “legislador negativo”. No caso dos autos, **em nada aproveita ao interesse público a assunção de dívidas trabalhistas decorrentes de atuação do empresariado que foi legítima e devidamente remunerado por tarifas públicas em contratos de concessão celebrados – na forma da lei federal – com o Poder público distrital.**

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar da Lei distrital 5.209/2013, até decisão definitiva nos presentes autos.

Destaque-se que, caso seja concedida a medida acauteladora, não há *periculum inverso* pela não aplicação da norma, dado que a situação enfrentada simplesmente manter-se-ia como já se encontra, além de assegurado o respeito à legislação de regência do tema (Lei federal 8.666/1993).

#### IV. Conclusão e Pedido

Diante do exposto, requer a Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) O recebimento da presente ação, para que seja de imediato submetido pelo Desembargador Relator o pedido de liminar ao Egrégio Conselho Especial do TJDF, *inaudita altera pars*, nos termos do § 3.º do artigo 10, e dos §§ 1.º e 2.º do artigo 11, da Lei 9.868, de 1999, para suspender a eficácia da Lei distrital 5.209, de 30/10/2013, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva;
- b) após a decisão do pedido de concessão de medida liminar pelo Egrégio Conselho Especial, que sejam intimados o Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara



Legislativa, para prestarem informações acerca da lei impugnada, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999;

- c) em seguida, que seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador da lei impugnada, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;
- d) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- e) a procedência do pedido, confirmando-se a medida liminar eventualmente concedida, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade da Lei distrital 5.209, de 30 de outubro de 2013, porque contrária aos artigos 14; 19, *caput*; 20; 72, inciso I; 152, *caput*; 336; 340 e 341, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 13 de novembro de 2013.

***Antonio Henrique Graciano Suxberger***  
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

**ZENAIDE SOUTO MARTINS**  
Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios em exercício