DISTRITO FEDERAL — COMPETÊNCIA MUNICIPAL — CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Não cabe ação direta de inconstitucionalidade relativa a lei do Distrito Federal que se refere a matéria de âmbito municipal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 911
Requerente: Confederação Nacional do Transporte
Requeridos: Câmara Legislativa do Distrito Federal e Governador do Distrito Federal
Relator: Sr. Ministro-Presidente Despacho do Relator.

Relator: Ministro-Presidente; Reqte.: Confederação Nacional do Transporte — CNT; Advs.: Regina Fátima Abrantes Rezende Ezequiel e outro; Reqdos.: Câmara Legislativa do Distrito Federal e Governador do Distrito Federal.

Despacho: O Distrito Federal, pessoa jurídica de direito público interno, qualifica-se como entidade dotada de capacidade política. Integra, nessa condição, a estrutura jurídica da Federação brasileira. Essa pessoa estatal assume, na perspectiva do modelo consagrado pela Constituição promulgada em 1988, uma posição institucional que, atribuindo-lhe máximo coeficiente de federalidade, investe-a na irrecusável condição de ente integrante do Estado Federal.

O Distrito Federal constitui, pois, unidade federada que, embora juridicamente equiparável aos Estados-membros — como salienta Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, vol. 1/225-226, 1990, Saraiva) —, ostenta posição singular no plano de nossa organização federativa, eis que nele se concentram, além de quase todas as competências inerentes aos Estados-membros (Celso Ribeiro Bastos, *Comentários à Constituição do Brasil*, 3º vol., Tomo II/297-298, 1993, Saraiva), também as atribuições pertinentes aos Municípios.

Esse particular aspecto da qualificação institucional do Distrito Federal decorre da própria Lei Fundamental da República, que lhe atribui "*as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios*" (CF, art. 32, § 1º).

Esse núcleo complexo de atribuições competenciais permite afirmar que o Distrito Federal constitui fonte de emanação de ordens jurídicas autônomas.

Isso significa, portanto, que essa dualidade de competências estatais permite ao Distrito Federal veincular, por deliberação própria, matérias que se incluem, ordinariamente, na esfera de regência normativa peculiar aos Municípios e aos Estados-membros.

As leis do Distrito Federal, que instrumentalizam a expressão de sua vontade jurídica, dimanam de órgão legislativo próprio e, não obstante a pluralidade temática justificada pela maior abrangência decorrente de sua dupla

competência normativa, constituem expressão unitária da autonomia que a essa entidade federada outorgou a Carta Política.

Essa realidade jurídico-constitucional — enfatizada pela doutrina (José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 546, 5ª ed., 1989, RT; José Cretella Jr., "Comentários à Constituição de 1988", vol. IV/2.055, item nº 157, 1991, Forense Universitária; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., vol. 1/226) — impõe, para efeito de instauração do controle normativo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal, que se identifique, em cada uma das leis distritais, a natureza da matéria nelas disciplinada.

Isso porque as leis editadas pelo Distrito Federal, tendo em vista as categorias temáticas sobre as quais incidem, ora ostentam a estatura jurídica de normas estaduais, ora assumem o perfil normativo de leis municipais.

Muito embora seja sempre a mesma a sua fonte de produção normativa, as leis distritais desdobram-se, *ratione materiae*, em espécies jurídicas que se assimilam às leis estaduais ou, *conforme o caso*, às leis municipais.

Essa circunstância assume participar relevo na medida em que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal — a partir da literalidade da norma inscrita no art. 102, I, *a*, da Constituição — tem sistematicamente recusado a competência originária desta Corte para processar e julgar ações diretas de inconstitucionalidade que tenham por objeto leis ou atos normativos de *caráter municipal*.

A presente ação direta, ajuizada por uma Confederação Sindical, objetiva impugnar a Lei do Distrito Federal nº 445, de 14.05.93 (fls. 41), e o Decreto nº 14.830, de 02.07.93 (fls. 42), editado pelo Governador do Distrito Federal.

O ato legislativo ora questionado, ao dispor sobre os recursos destinados ao custeio da administração e fiscalização do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal, rege matéria que se insere, *ex vi* do art. 30, I, III, e V, da Constituição, na competência típica dos Municípios, o que permite equipará-lo — *ao menos para fins de fiscalização abstrata de constitucionalidade perante esta Corte* — a espécie legislativa de índole municipal, e, nessa qualidade, considerá-lo objeto inidôneo para impugnação em sede de ação direta.

Outro não é o entendimento do próprio Plenário desta Corte, que, ao julgar a ADIn 611-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, em que se impugnavam atos estatais editados pelo Distrito Federal, advertiu que

"Ação direta de inconstitucionalidade: objeto: lei do Distrito Federal fundada em competência municipal: descabimento.

O Distrito Federal, ao qual se vedou dividir-se em Municípios (CF, art. 32), é entidade federativa que acumula as competências reservadas pela Constituição aos Estados e aos Municípios (CF, art. 32, § 1º): dada a inexistência de controle abstrato de normas municipais em face da Constituição da República, segue-se o descabimento de ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja ato normativo editado pelo Distrito Federal, no exercício de competência que a Lei Fundamental reserva aos Municípios, *qual a de disciplina e polícia do parcelamento do solo urbano." (grifei)*

(*DJU* de 11.12.92)

Tenho para mim que a questão pertinente à disciplina do preço das passagens de ônibus e do custeio da administração e fiscalização do sistema de transporte público coletivo constitui matéria que, por envolver preponderante interesse local, subsume-se à competência dos entes municipais.

E se dúvida alguma pudesse haver — o que se afirma *ad argumentandum* —, ela deixaria de existir em face da regra de competência definida pelo art. 30, V, da Constituição da República, que incluiu, na esfera do domínio jurídico dos municípios, o poder de organização e de execução, direta ou indireta, dos serviços públicos de interesse local, "incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial".

A qualificação, *como local*, dos serviços de transporte coletivo, sobre decorrer de explícita previsão constitucional, é reconhecida pela própria doutrina, que não questiona a natureza municipal dessa atividade. Nesse sentido, cf. o magistério de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, vol. 1/220, 1990, Saraiva), José Cretella Jr. (*Comentários à Constituição de*

1988, vol. IV/2.001-2.003, item nº 138. 1991, Forense Universitária), Celso Ribeiro Bastos (*Comentários à Constituição do Brasil*, vol. 3, tomo II/252-254, 1993, Saraiva), Diógenes Gasparini (*Direito Administrativo*, p. 142, 1989, Saraiva) e Hely Lopes Meirelles (*Direito Municipal Brasileiro*, p. 320-322, 6ª ed./3ª tiragem atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros Editores), dentre outros.

Partilha de igual natureza o Decreto nº 14.830/93, que, editado pelo Governador do Distrito Federal, *"Regulamenta dispositivos da Lei nº 445, de 14 de maio de 1993..."* (fls. 42).

A natureza ancilar desse ato regulamentar basta, contudo — e independentemente de quaisquer outras considerações —, para excluí-lo da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal que, em sucessivas decisões (ADIn 147, Rel. Min. Carlos Madeira; ADIn 365 (EDcl), Rel. Min. Celso de Mello; ADIn 589, Rel. Min. Carlos Velloso), tem proclamado que "... a ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento hábil ao controle da validade de atos normativos infralegais, em face da lei sob cuja égide foram editados, ainda que, num desdobramento, se possa estabelecer, mediante prévia aferição da inobservância dessa mesma lei, o confronto conseqüente com a Constituição Federal."

(ADIn 531-DF (AgRg), Rel. Min. Celso de Mello).

"....

Ação direta de inconstitucionalidade: não cabe, quando tenha por objeto ato normativo que visou a regulamentação, na área administrativa, do cumprimento de leis que se entenderam incidir na matéria: invalidade que, a existir, se reduziria a ilegalidade da norma secundária impugnada."

(ADIn 611-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Assim sendo, e com estas considerações, nego trânsito à presente ação direta de inconstitucionalidade, restando prejudicado, em conseqüência, o pedido de medida cautelar.

Publique-se.

Brasília, 30 de julho de 1993. Ministro Celso de Mello no exercício eventual da Presidência (RISTF, art. 37, I).