



**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 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

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**COM PEDIDO DE LIMINAR**

contra a expressão “*e de outros ajustes necessários na estrutura de órgãos e entidades*”, constante do parágrafo único do artigo 9º da **Lei distrital 5.141**, de 31 de julho de 2013 (DODF de 1º.8.2013), em face dos artigos 19, *caput*, 53, *caput* e § 1º, 58, incisos III e VII, e 71, § 1º, incisos I e IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



## I. Das disposições legais impugnadas

Eis a redação das expressões legais questionadas, destacadas em negrito, *verbis*:

### LEI Nº 5.141, DE 31 DE JULHO DE 2013.

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Autoriza a criação da Fundação Universidade Aberta 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 Fica o Poder Executivo, observadas as disposições desta Lei, autorizado a criar a Fundação Universidade Aberta do Distrito Federal – FUNAB, instituição mantenedora da educação superior do Distrito Federal, vinculada à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com foro na cidade de Brasília-DF.

(...)

Art. 9º A estrutura administrativa da FUNAB é definida por decreto.

Parágrafo único. Para a criação da estrutura administrativa de que trata este artigo **e de outros ajustes necessários na estrutura de órgãos e entidades**, o Poder Executivo pode usar a autorização de que trata o art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 4.584, de 8 de julho de 2011, tomando-se por base a diferença da despesa entre o primeiro quadrimestre de 2011 e o primeiro de 2013.

## II. Da Inconstitucionalidade da reestruturação de órgãos e entidades públicas por Decreto

A autorização veiculada pelas expressões legais impugnadas para que o Poder Executivo promova alterações e outros ajustes na estrutura de quaisquer órgãos e entidades da administração pública do Distrito Federal, **por mero ato administrativo**, além de constituir matéria estranha ao próprio conteúdo da Lei 5.141, vulnera vários dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal. Vale registrar o teor dos preceitos vergastados (grifos acrescentados):

Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade, **razoabilidade**, motivação e interesse público, e também ao seguinte:

Art. 53. São Poderes do Distrito Federal, **independentes** e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

§ 1º **É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.**

Art. 58. **Cabe à Câmara Legislativa**, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 60 desta Lei Orgânica,



dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:

(...)

III - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, fixação dos vencimentos ou aumento de sua remuneração;

(...)

VII - criação, estruturação e atribuições de Secretarias do Governo do Distrito Federal e demais órgãos e entidades da administração direta e indireta;

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

I- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de suas remunerações;

(...)

IV - criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública;

A Lei Orgânica é clara ao exigir que a reestruturação de órgãos públicos e a criação de cargos **sejam feitas por meio de lei ordinária**, a ser apreciada pela Câmara Legislativa distrital por meio de proposição formulada pelo Chefe do Poder Executivo. Em outras palavras, a Carta Política local não apenas exige que tais matérias sejam tratadas por lei formal, mas resguarda ainda a **reserva de iniciativa** de uma lei dessa natureza ao Governador do Distrito Federal.

Cumprido frisar que as normas veiculadas na Lei Orgânica do Distrito Federal nada mais fazem que, por simetria, **reproduzirem o comando contido na Constituição Federal**, especificamente nos arts. 48, incisos X e XI, e 61, § 1.º, inciso II, alínea “e”. Logo, as expressões legais impugnadas não apenas vulneram a Carta Política local, mas acabam por contrariar o comando também inserto na Lei Maior.

Ainda, é por demais patente a violação dos princípios da **legalidade**, do **interesse público** e da **razoabilidade**, todos consagrados no art. 19 da Lei



Orgânica do Distrito Federal. Isso porque, ao permitir de forma genérica a reestruturação de todo e qualquer órgão ou entidade pública por mero ato administrativo, bem como a criação de cargos em comissão, o Governador do Distrito Federal passou a fazer por decreto aquilo que só poderia fazer por meio de lei regularmente aprovada pela Câmara Legislativa, razão pela qual contrariou frontalmente o postulado da **legalidade**.

Conforme demonstrado em detalhe pela Representação anexada à presente exordial (**doc. 2**), **dezenas de decretos passaram a ser editados pelo Chefe do Poder Executivo**, nos quais são criados diversos cargos em comissão na estrutura dos mais variados órgãos, autarquias e outras entidades da administração pública do Distrito Federal.

A título exemplificativo, vale destacar os seguintes atos administrativos e os respectivos órgãos e entidades reestruturados: **Decreto 34.448**, de 12.6.2013, que cria cargo de natureza especial na **Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal**; **Decreto 34.232**, de 22.3.2013, que cria cargos de natureza especial na **DFTRANS — Transporte Urbano do Distrito Federal**; **Decreto 34.665**, de 12.9.2013, que cria cargo em comissão na **AGEFIS — Agência de Fiscalização do Distrito Federal**; **Decreto 34.594**, de 23.8.2013, que cria cargos de natureza especial e em comissão na **Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal — FUNAP**; **Decreto 34.706**, de 1º de outubro de 2013, que cria cargos em comissão na **Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal**; **Decreto 34.717**, de 4.10.2013, que cria cargos em comissão na **Governadoria do Distrito Federal**; **Decreto 34.719**, de 7.10.2013, que cria cargos em comissão na **Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal**; **Decreto 34.728**, de 9.10.2013, que cria cargos de natureza especial na **Vice-Governadoria do Distrito Federal**; entre outros. Acompanham a presente peça, nessa toada, **mais de vinte decretos** que de modo francamente inconstitucional criam cargos em comissão na estrutura do Distrito Federal.



Portanto, dezenas de cargos em comissão estão sendo criados ao arrepio das disposições constitucionais, constantes da Carta Política do Distrito Federal, que visam permitir uma análise criteriosa por parte do Poder Legislativo local acerca da necessidade da criação de tais cargos públicos e do **impacto de tais despesas sobre os cofres públicos do Distrito Federal, cujo montante já se aproxima dos limites máximos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.**

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sobre o assunto, assim decidiu, *verbis* (grifos acrescentados):

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETOS 26.118/05 E 25.975/05. REESTRUTURAÇÃO DE AUTARQUIA E CRIAÇÃO DE CARGOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

**Nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal, somente por meio de lei ordinária, regularmente aprovada pela Câmara Legislativa, poderia o Chefe do Poder Executivo tratar de matéria referente à criação de cargos públicos e reestruturação de entidade autárquica, jamais podendo fazê-lo por meio de decretos, sob pena de contrariar o princípio constitucional da legalidade.** Pedido formulado em Ação Direta de Inconstitucionalidade que se julga procedente. (20060020084185ADI, Relator VASQUEZ CRUXÊN, Conselho Especial, julgado em 10/07/2007, DJ 03/08/2007 p. 132.)

Contra o acórdão acima referido foi interposto recurso extraordinário pelo Governador do Distrito Federal, tendo o Supremo Tribunal Federal, por **unanimidade**, mantido tal entendimento. Tal decisão, de grande repercussão para o Distrito Federal, foi inclusive divulgada na página eletrônica do STF, nos seguintes termos (grifos acrescentados):

São inconstitucionais os decretos do GDF que criaram cargos na Belacap, diz STF

Por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) negou provimento a Recurso Extraordinário (RE 577025) ajuizado na Corte pelo Governo do Distrito Federal (GDF) contra decisão do Tribunal de Justiça do DF e Territórios, **que considerou inconstitucionais os decretos** 26.118/05 e 25.978/05, assinados pelo então governador Joaquim Roriz, **que reestruturaram o Serviço de Ajardinamento da Capital – Belacap**, mudando inclusive seu nome, e criaram cargos **na autarquia**.

De acordo com a decisão do TJDFT, questionada nesse recurso, **só por meio de lei ordinária, de iniciativa do governador e aprovada**



**pela Assembléia Legislativa, o GDF poderia criar cargos e alterar a estrutura administrativa** da Belacap.

Para o governador, contudo, a decisão do TJ estaria permitindo uma invasão do Poder Legislativo na competência privativa do Poder Executivo para dispor sobre a matéria.

Harmonia com a Constituição

Ao analisar o recurso, o relator do processo, ministro Ricardo Lewandowski, frisou inicialmente que não existe, no caso, controvérsia sobre ofensa direta à Constituição Federal, e sim à Lei Orgânica do DF – considerada como uma verdadeira Constituição estadual, em dispositivos que reproduzem norma constitucional.

Além disso, o ministro ressaltou seu entendimento no sentido de que a decisão do TJDF está em harmonia com a Constituição e a jurisprudência da Corte, no sentido de que **apenas por lei ordinária, de iniciativa privativa do Poder Executivo, pode o governador dispor sobre reestruturação** e criação ou alteração de cargos **de autarquias** como a Belacap.

A decisão pelo desprovimento do recurso foi acompanhada por todos os ministros presentes à sessão desta quinta-feira (11). Para o ministro Marco Aurélio, a decisão do STF nesse caso tem grande repercussão na sociedade, porque se nos demais 26 estados e 5.563 municípios brasileiros, os chefes do Poder Executivo passassem criar cargos por meio de decretos, poderiam estar colocando em risco o princípio da separação de poderes. (Processo relacionado RE 577025 – Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=100756&caixaBusca=N>. 05.02.2009 Sem ênfases no original.)

Em outra situação idêntica, assim também decidiu o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, *verbis* (grifos acrescentados):

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 31.387/2010. VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA DO DETRAN À SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. REESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO DO DISTRITO FEDERAL. MATÉRIA RESERVADA À LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL. PRELIMINAR DE OFÍCIO: AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO SUBSIDIÁRIA DOS NORMATIVOS ANTERIORES REVOGADOS PELO DECRETO ORA IMPUGNADO (ARTIGO 12, INCISO IX DO DECRETO Nº 27.591/2007 E DECRETO Nº 28.222/2007), TAMBÉM INQUINADOS, EM TESE, COM O MESMO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE APONTADO PELA PARTE AUTORA. PRINCÍPIOS DO PEDIDO E DA INÉRCIA DA JURISDIÇÃO. EFEITO REPRISTINATÓRIO INDESEJADO DA LEGISLAÇÃO ANTERIOR, DECORRENTE DE EVENTUAL RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA REVOGADORA OBJETO DO VISADO CONTROLE ABSTRATO. REJEITADA. AÇÃO DIRETA CONHECIDA. PRELIMINARES DE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA REJEITADAS. **MÉRITO: REESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. NOS****



**TERMOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (ARTIGOS 19, 58, VII, 71, §1º E IV) SOMENTE POR MEIO DE LEI ORDINÁRIA, REGULARMENTE APROVADA PELA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, PODERÁ O CHEFE DO PODER EXECUTIVO TRATAR DE MATÉRIA REFERENTE A REESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.**

(Acórdão n.629680, 20100020045060ADI, Relator: DÁCIO VIEIRA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 07/08/2012, Publicado no DJE: 31/10/2012. Pág.: 120)

Por fim, revela-se oportuno consignar o preciso escólio jurisprudencial também do STF sobre a questão, da lavra do Ministro Celso de Mello, *verbis* (grifos acrescentados):

(...)

O **princípio constitucional da reserva de lei formal** traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois **veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos**. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. **Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento.** É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), **usurpando**, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, **competência que não lhe pertence**, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes (...). (STF, ADIMC 2.075/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003).

A hipótese, portanto, tendo em vista a franca inconstitucionalidade que fulmina as expressões legais impugnadas, está a merecer o reconhecimento da inconstitucionalidade por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a afastá-las do ordenamento com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.



### III. Da urgência e da relevância da questão

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 sociedade. Nesse particular, urge que seja concedida tutela imediata que **previna que o Distrito Federal ultrapasse o limite prudencial das despesas com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal**, restabelecendo a sistemática para a reestruturação de órgãos e entidades públicas e para a criação de cargos públicos, a ser feita *via lei formal*, 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 criação indiscriminada de cargos em comissão, por mero ato administrativo, ao arrepio das disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal**. Aliás, as respectivas nomeações para esses cargos criados de modo inconstitucionalmente, com servidores que passarão a praticar atos dentro da estrutura administrativa, geram quadro de **manifesta insegurança jurídica**, a ser rechaçado pelo Poder Judiciário com vigor.

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar da expressão “*e de outros ajustes necessários na estrutura de órgãos e entidades*”, constante do parágrafo único do artigo 9º da **Lei distrital 5.141**, de 31 de julho de 2013, até decisão definitiva nos presentes autos.

#### **IV. Do 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 expressão “*e de outros ajustes necessários na estrutura de órgãos e entidades*”, constante do parágrafo único do artigo 9º da **Lei**



**distrital 5.141**, de 31 de julho de 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 do Distrito Federal, para prestarem informações acerca do ato normativo impugnado, 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 do ato impugnado, 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 expressão “*e de outros ajustes necessários na estrutura de órgãos e entidades*”, constante do parágrafo único do artigo 9º da **Lei distrital 5.141**, de 31 de julho de 2013, porque contrária aos artigos 19, *caput*, 53, *caput* e § 1º, 58, incisos III e VII, e 71, § 1.º, incisos I e IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

Brasília, 6 de novembro de 2013.

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

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