



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

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra os **artigos 31, 32, 33 e 34 da Lei distrital 5.190**, de 25 de setembro de 2013, frente aos artigos 19, *caput* e inciso II, 53, 71, § 1º, inciso II, 72, inciso I, 100, inciso X, 152, *caput*, e 157, incisos I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Dos dispositivos impugnados

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade dos artigos **31, 32, 33 e 34 da Lei distrital 5.190/13**, incluídos no projeto original **via emendas aditivas de iniciativa parlamentar**, frente aos artigos 19, *caput* e inciso II, 53, 71, § 1º, inciso II, 72, inciso I, 100, inciso X, 152, *caput*, e 157, incisos I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar os dispositivos ora atacados:

Art. 31. Os atuais integrantes da carreira Apoio às Atividades Policiais Cíveis do Distrito Federal e Gestão Fazendária do Distrito Federal podem, mediante manifestação expressa, em até sessenta dias após a publicação desta Lei, retornar à carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, na forma que segue:

I – de Analista de Apoio às Atividades Policiais Cíveis e de Analista de Gestão Fazendária para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental;

II – de Técnico de Apoio às Atividades Policiais Cíveis e de Técnico de Gestão Fazendária para Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental;

III – de Auxiliar de Apoio às Atividades Policiais Cíveis e de Agente de Gestão Fazendária para Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

§ 1º O retorno de que trata o *caput* leva em consideração a tabela vigente das carreiras mencionadas até a data de 31 de agosto de 2013, com intuito de apurar a existência de diferenças remuneratórias e de promover a devida aplicação do exposto no art. 36 desta Lei.

§ 2º Os servidores atingidos por este artigo seguem as regras estabelecidas para a carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, inclusive no que tange à composição remuneratória e às regras de mobilidade.

§ 3º Após o retorno à carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, os servidores abrangidos por este artigo, em nenhuma hipótese, fazem jus a qualquer gratificação específica da carreira a qual pertenciam.

§ 4º A aplicação deste artigo se dá no mês subsequente ao do requerimento apresentado pelo servidor na Unidade de Gestão de Pessoas do órgão de sua lotação.

Art. 32. Os servidores das carreiras de que trata o art. 31, enquadrados na tabela de vencimento básico estabelecida pela Lei nº 4.278, de 2008, antes do retorno para o cargo de Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental, devem ser reposicionados na tabela de vencimento básico do cargo de Auxiliar de Apoio às Atividades Policiais Cíveis e de Agente de Gestão Fazendária na mesma classe e padrão correspondente ao da tabela que atualmente se encontram.

Parágrafo único. Eventuais diferenças remuneratórias apuradas com a aplicação deste artigo ficam transformadas em Parcela Complementar denominada PCAUPOINT, a qual será atualizada em seis por cento no mês do retorno de que trata o *caput* e nas duas últimas etapas constantes nesta Lei.

Art. 33. A Gratificação de Atendimento ao Público – GAP, instituída na forma do art. 2º da Lei nº 2.983, de 10 de maio de 2002, com valor



estabelecido no art. 38, II, da Lei nº 4.426, de 2009, fica estendida aos servidores públicos do Governo do Distrito Federal lotados e em atividade de atendimento ao público da Secretaria de Estado de Fazenda.

§ 1º O pagamento da GAP, na forma prevista no caput, fica condicionado à regulamentação, por meio de decreto, de sua metodologia de concessão e de seu quantitativo de quotas a serem preenchidas.

§ 2º A regulamentação a que se refere o § 1º deve ser editada em até noventa dias a contar da data de publicação desta Lei.

Art. 34. Enquanto não regulamentado o disposto no art. 33, os servidores públicos do Governo do Distrito Federal lotados e em atividade de atendimento ao público nas Agências de Atendimento ao Contribuinte e na Corregedoria Fazendária – COFAZ, a partir da publicação desta Lei, fazem jus à GAP integral.

II. Da Inconstitucionalidade dos dispositivos

É patente a inconstitucionalidade formal dos artigos 31, 32, 33 e 34 da Lei distrital 5.190/13, que, apesar de terem passado a integrar projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, foram incluídos no referido projeto por **emendas aditivas**, de autoria de Deputados Distritais.

Da simples leitura do projeto original (**PL 1604/2013**), composto por 35 artigos e encaminhado em anexo à Mensagem 279/2013 - GAG (**doc. 2**), do Governador do Distrito Federal, é possível concluir que os artigos impugnados foram incluídos posteriormente, no âmbito da Câmara Legislativa distrital.

Cumprindo observar que os **artigos 31 e 32** da referida lei dispõem sobre a **transposição funcional** de servidores da Carreira Apoio às Atividades Policiais Cíveis e da Carreira Gestão Fazendária para a Carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal.

Idêntico vício formal de inconstitucionalidade macula os **artigos 33 e 34** da referida lei, que **estendem o pagamento da Gratificação de Atendimento ao Público – GAP** “aos servidores públicos do Governo do Distrito Federal lotados e em atividade de atendimento ao público da Secretaria de Estado da Fazenda”.

Significa dizer que os dispositivos impugnados, todos eles incluídos por emendas parlamentares, merecem ser declarados formalmente inconstitucionais, uma vez que fazem tábula rasa da disciplina contida na Lei



Orgânica do Distrito Federal acerca das **limitações ao poder de emenda parlamentar em projetos de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.**

Isso porque, ao concederem tais benefícios a determinadas categorias de servidores públicos distritais, violaram as normas gerais acerca da iniciativa de leis que disponham sobre a matéria, cuja competência é privativa do Governador do Distrito Federal, conforme o disposto no artigo 71, § 1º, inciso II, da Lei Orgânica distrital, *verbis* (grifos acrescentados):

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:

(...)

II - **servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos,** estabilidade e aposentadoria;

Ademais, resta patente no caso presente o significativo **aumento de despesa** em projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, contrariando o disposto no artigo 72, inciso I, da Lei Orgânica distrital, que estabelece tais limites ao poder de emenda parlamentar, *verbis*:

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

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

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

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.)

No mesmo sentido é a jurisprudência remansosa do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, de que são exemplos os arestos a seguir ementados (grifos acrescentados):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PLEITO APARELHADO PELO SENHOR PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS - LEI Nº 2.398, DE 15.06.99 QUE DISPÕE SOBRE PARÂMETROS TÉCNICOS A SEREM OBSERVADOS NAS ATIVIDADES DE DATILOGRAFIA E PROCESSAMENTO ELETRÔNICO PELOS ESCRIVÃES DA POLÍCIA CIVIL DO DF - CRITÉRIO, JORNADA E PRODUTIVIDADE DE TRABALHO - VÍCIO DE INICIATIVA DA LEI (ART. 71, § 1º, II, DA LODF) E VÍCIO MATERIAL (ARTS. 1º, 14 DA LODF E ART. 21, XIV, DA CF) - LEI DE INICIATIVA DE DEPUTADO E SANCIONADA PELO GOVERNADOR - VÍCIO DE ORIGEM QUE A SANÇÃO GOVERNAMENTAL NÃO REDIME OU CONVALIDA - ADI JULGADA PROCEDENTE.

1 - A sanção a projeto de lei, de origem parlamentar, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal; este ato - por força da pretérita usurpação - revela-se, juridicamente, insuficiente para convalidar o defeito incorrigível. O poder de iniciar o processo de formação das leis é prerrogativa, deveras, deferida aos parlamentares, que se sujeitam, quanto ao seu exercício, apenas às restrições da Constituição Federal, ou no segmento da autonomia política, segundo



as Leis Constitucionais Estaduais ou do Distrito Federal e bastante a excludente para delimitar prerrogativas.

2 - **Há ofensa à "Lex Fundamentalís" quando o Poder Legislativo usurpa prerrogativa do Chefe do Executivo e legisla sobre jornada de trabalho e sinaliza parâmetros técnicos para o exercício de atividade pública, com critérios, inclusive, sobre produtividade**de, ou altera o regime jurídico dos servidores, criando-lhes vantagens.

3 - Reconhecido na ADI o vício de forma, fica o pedido de inconstitucionalidade material sem objeto. (ADI 2000002001324-7, Relator EDUARDO DE MORAES OLIVEIRA, Conselho Especial, julgado em 11/09/2001, DJ 26/04/2002 p. 97)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL 3.964/2007 - PROJETO DE INICIATIVA DO GOVERNADOR - MODIFICAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO - VÍCIO FORMAL CARACTERIZADO - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Dispondo a Lei Orgânica do Distrito Federal que a lei versando sobre provimento de cargos é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, **não pode o projeto ser alterado pelos parlamentares**, tanto mais quando a modificação o modifica por completo e lei anterior, que dispunha sobre a mesma matéria, foi julgada inconstitucional. No Estado Democrático de Direito, **impõe-se observar o princípio da independência dos Poderes**.

2. Ação julgada procedente. Unânime. (ADI 2007002010211-4, Relator ESTEVAM MAIA, Conselho Especial, julgado em 11/03/2008, DJ 14/04/2008 p. 57.)

Se não bastasse o vício formal ora apontado, consubstanciado na inclusão de matéria com nítido aumento de despesa, os artigos impugnados também são **materialmente inconstitucionais**.

Nesse aspecto, vale ressaltar a indisfarçável **transposição funcional** de servidores de uma carreira para outra, sem prévia aprovação em concurso público, prevista nos **artigos 31 e 32 da Lei distrital 5.190/13**, o que também contraria o **inciso II do art. 19 da LODF**.

Em verdade, a contrariedade dá-se em face dos princípios da moralidade e da legalidade, positivados no *caput* do multicitado art. 19 da LODF. Acerca desse mandamento constitucional, quadra rememorar, **o Supremo Tribunal Federal editou o enunciado 685 de sua súmula: "É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem**



prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.

Por fim, vale destacar que restam violados, também, o disposto nos artigo 152, *caput*, e 157, incisos I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que exigem que proposições como esta, que estendem vantagens remuneratórias e aumentam despesas com pessoal, venham acompanhadas de demonstrativos orçamentários. Veja-se (grifos acrescentados):

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. 157. A **despesa com pessoal ativo** e inativo **ficará sujeita aos limites** estabelecidos na lei complementar a que se refere o art. 169 da Constituição Federal.

Parágrafo único. A **concessão de qualquer vantagem** ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração da estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, por órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, **só poderão ser feitas**:

I - **Se houver prévia dotação orçamentária**, suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Destarte, restando configurados os vícios formais e materiais apontados, cumpre-se declarar a inconstitucionalidade dos artigos 31, 32, 33 e 34 da Lei distrital 5.190/13, com efeito *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a fim de que não se lhes reconheçam efeitos jurídicos.

III. Do Pedido

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

- a) o recebimento da presente ação, para que se determine a notificação do Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Governador do Distrito Federal, a fim de prestarem informações



acerca do ato normativo ora impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999;

b) 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;

c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e

d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *extunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade dos **artigos 31, 32, 33 e 34 da Lei distrital 5.190**, de 25 de setembro de 2013, porque contrários aos artigos 19, *caput* e inciso II, 53, 71, § 1º, inciso II, 72, inciso I, 100, inciso X, 152, *caput*, e 157, incisos I e II, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

Brasília/DF, 3 de dezembro 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