



**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

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR

contra a **Lei Complementar distrital 872, de 27 de novembro de 2013**, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 28/11/2013, frente aos artigos 14; 17, inciso II e § 1.º; e 149, § 12.º, 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 Complementar distrital 872, de 27/11/2013, frente aos artigos 14; 17, inciso II e § 1.º; e 149, § 12.º, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A Lei Complementar 872 promoveu alteração na Lei Complementar distrital 292, de 2/6/2000. Esta, por sua vez, “Dispõe sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal”.

Convém registrar o texto da Lei ora atacada, conforme publicado no DODF de 28/11/2013, *verbis* (grifos nossos):

LEI COMPLEMENTAR Nº 872, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2013

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Altera a Lei Complementar nº 292, de 2 de junho de 2000, que Dispõe sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da 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 Complementar:

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.

Art. 4º (VETADO).

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 27 de novembro de 2013
126º da República e 54º de Brasília
AGNELO QUEIROZ

II. Da fiscalização abstrata de constitucionalidade

A Lei Complementar distrital (LCP) 872 traz previsão que retira dos fundos (de qualquer natureza do Distrito Federal) eventuais verbas ali reunidas no final do exercício financeiro de cada ano. Segundo a previsão da Lei ora atacada, o superávit desses fundos deve ser apurado em balanço e imediatamente transferido ao Tesouro do Distrito Federal.

A temática dos fundos de qualquer natureza é tema próprio de Lei Complementar, dotada do chamado coeficiente de generalidade, abstração e impessoalidade, que a torna diploma normativo hábil a permitir a fiscalização abstrata de constitucionalidade. Veja-se que a edição de lei complementar deriva da disciplina fixada tanto no texto da Constituição Federal quanto no texto da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), que goza de *status* de Constituição local.

Conquanto verse sobre os fundos de qualquer natureza e, portanto, tenha destinatários determináveis, a LCP 872 não se apresenta como norma de efeitos concretos. Isso porque, na esteira da compreensão do Supremo Tribunal Federal e também desse Eg. TJDFT, a **determinabilidade** dos destinatários da norma – exatamente como ocorre na LCP 872 – em nada se confunde com a eventual individualização dos destinatários. Esta individualização, sim, poderia converter o diploma normativo em ato de efeitos concretos, ainda que plúrimos.

Nesse sentido, confirmam-se os acórdãos proferidos ADI 2137 MC, Rel. Pertence, do Supremo Tribunal Federal, e 506.550, Rel. Des. Lecir Manoel da



Luz, desse Eg. TJDFT. Logo, o ato normativo ora atacado admite sua fiscalização por meio da ação direta de inconstitucionalidade.

III. Da inconstitucionalidade material da LCP 872 por extrapolação da competência fixada ao Distrito Federal na LODF

A Lei Orgânica do Distrito Federal traz preceitos de clareza solar sobre o **espaço de competência normativa** a ser exercido pelo Distrito Federal.

O art. 14 da LODF é preciso ao estabelecer 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” (grifos nossos).

Especificamente sobre o orçamento, a LODF é minudente, quando destaca em seu artigo 17, inciso II e § 1.º, o seguinte:

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

[...]

II – orçamento;

[...]

§ 1º O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União.

Ambos os artigos 14 e 17 são normas de reprodução obrigatória veiculadas na LODF, isto é, trata-se de artigos que reproduzem preceitos igualmente positivados na Constituição da República. No entanto, isso não significa que o presente cotejo se dê em face da Constituição Federal. Ao revés, cuida-se de fiscalização abstrata que se pretende em face da Constituição local, ainda que, nesse particular, seus preceitos substanciem repetição do que já dispõe a Constituição Federal.



A Lei Complementar 292/2000, modificada pela Lei que ora se ataca, veio a lume justamente por força do mandamento constante no art. 149, § 12, da LODF:

§ 12. 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 nesta Lei Orgânica e na legislação federal.**

Pois bem: a LODF é direta ao determinar que o regime dos fundos do Distrito Federal deve obediência à legislação federal. Ao positivizar tal mandamento, a LODF traz para si o comando imperativo dessa obediência. Não se cuida de espaços normativos concorrentes, isto é, as competências exercidas pela União Federal e pelo Distrito Federal não se sobrepõem, mas verdadeiramente ocupam espaços próprios, sem situações de interseções.

Nesse sentido, à União cabe prever normas gerais e, ao Distrito Federal, observadas essas normas gerais, minudenciar os fundos do DF de acordo com o interesse regional e local, próprio da competência estadual e municipal que lhe é outorgada pela LODF.

A Lei federal 4.320, de 1964, é o diploma que estatui “Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. Foi ela recepcionada pela Constituição Federal com *status* de lei complementar (cf. STF, ADI 1.726 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 16/9/1998, entre outros).

Colhe-se da previsão veiculada pela União Federal o seguinte (art. 73 da Lei 4.320/1964):

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.**

Por expreso comando da Constituição local (LODF), 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.

Veja-se que a **LCP 872 prevê exatamente o contrário do que dispõe a norma federal!** A aparente antinomia é patente. Não se trata, contudo, com o perdão para a repetição, 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, os arts. 14 e 17 da LODF.

Não há que se falar em ofensa indireta no presente caso, porque não se cuida, nestes autos, de cotejo entre leis, mas de **definição do espaço de competência normativa outorgado ao Distrito Federal pela Lei Orgânica.** Diante da conclusão de que houve extrapolação desse exercício de competência, a conclusão pela inconstitucionalidade da LCP 872 torna-se medida de rigor.

Demais disso, a franca inconstitucionalidade da expressão “O saldo positivo do fundo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal”, tal como veiculada no art. 1.º da LCP 872, ao promover mudanças na LCP 292, **implica a inconstitucionalidade por arrastamento de todos os dispositivos da LCP 872.** Isso porque a expressão integra um único bloco normativo. É dizer: sem a expressão atacada de modo minudente, as demais expressões veiculadas na LCP 872 carecem de sentido jurídico.

Opera-se, então, a chamada inconstitucionalidade “por arrastamento”, dado que todas as disposições da LCP 872 compõem um único bloco normativo. Por isso, o pedido de declaração da inconstitucionalidade de toda a LCP 872.



IV. 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.

Isso porque o deslocamento ao Tesouro do Distrito Federal das verbas constantes nos fundos trará franco prejuízo às atividades legalmente previstas a esses fundos. Diferentemente do orçamento da Administração Pública direta, aos fundos é dada a possibilidade de valer-se dos valores que “sobraram” num ano para atividades no ano seguinte. A LCP 872, ao deslocar para o Tesouro do DF as verbas superavitárias desses fundos, simplesmente esvazia as verbas remanescentes para atividades do ano seguinte.

A iminência de tomada dos valores superavitários reunidos no curso do ano de 2013 é patente. Imagine-se, por hipótese, o Fundo de Cultura do Distrito Federal, a título de exemplo. Os valores angariados no curso de 2013 serão integralmente, por força da írrita LCP 872, deslocados ao Tesouro do DF. O Fundo, portanto, só contará com os valores a ele destinados no curso do ano de 2014. É essa inversão da lógica dos fundos, a toda evidência, dificultará – quando não inviabilizará – o planejamento e a execução das ações previstas a esses fundos do Distrito Federal.

Esse deslocamento indevido, em franco prejuízo (ou quase inviabilidade) dos fundos, não admitirá retorno. O risco de irreversibilidade do



dano em tudo recomenda a *conveniência política* de suspensão da eficácia da Lei distrital ora atacada.

Nesse particular, urge que seja concedida tutela imediata que **previna que o Distrito Federal efetue o deslocamento desses valores dos fundos ao Tesouro do DF**, 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, o tumulto no cômputo financeiro e orçamentário no Distrito Federal, decorrente do deslocamento francamente inconstitucional dos valores dos fundos, em nada aproveita ao interesse público.



Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar da Lei Complementar distrital 872, até decisão definitiva nos presentes autos.

Destaque-se que, caso seja concedida a medida acauteladora, não há *periculum in verso* 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 4.362/1964).

V. 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 Complementar distrital 872, de 27/11/2013, 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 Complementar distrital 872, de 27 de novembro de 2013, porque contrária aos artigos 14; 17, inciso II e § 1.º; e 149, § 12, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 7 de janeiro de 2014.

Antonio Henrique Graciano Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

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