



**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 **PROCURADOR-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 6.º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8.º da Lei 8.185, de 14 de maio de 1991, com a nova redação que lhe foi dada pela 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

contra o **parágrafo 7º do artigo 18 da Lei Complementar 769, de 30 de junho de 2008**, em face dos arts. 2.º, inciso III e parágrafo único, 19, *caput*, e 273, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Do dispositivo legal impugnado

De saída, convém registrar o teor do dispositivo legal ora impugnado, destacado em negrito, *verbis*:

LEI COMPLEMENTAR Nº 769, DE 30 DE JUNHO DE 2008
(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Reorganiza e unifica o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF e dá outras providências.

(...)

Art. 18. A aposentadoria por invalidez é devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz de readaptação para o exercício das atribuições do cargo, de forma compatível com a limitação que tenha sofrido, e deve ser paga, com base na legislação vigente, a partir da data da publicação do respectivo ato e enquanto o servidor permanecer nessa condição. (*Caput* com a redação da Lei Complementar nº 840, de 2011.)

(...)

§ 7º O pagamento do benefício de aposentadoria por invalidez decorrente de doença mental será feito somente ao curador do segurado, condicionado à apresentação do termo de curatela, ainda que provisório.

II. Da Inconstitucionalidade

A disposição contida no parágrafo 7º do artigo 18 da Lei Complementar 769/08 afronta diretamente os princípios insertos na Lei Orgânica do Distrito Federal, especialmente aqueles que consagram na seara distrital os postulados da igualdade, da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana. Vale consignar os dispositivos da Constituição local que restaram vulnerados pelas regras criadas para o pagamento do benefício de aposentadoria por invalidez (grifos acrescentados):

Art. 2º O Distrito Federal integra a união indissolúvel da República Federativa do Brasil e tem como **valores fundamentais**:

(...)

III - a **dignidade da pessoa humana**;

(...)

Parágrafo único. **Ninguém será discriminado ou prejudicado em razão** de nascimento, idade, etnia, cor, sexo, estado civil, trabalho rural ou urbano, religião, convicções políticas ou filosóficas, orientação sexual, **deficiência** física, imunológica, sensorial ou **mental**, por ter cumprido pena, **nem por qualquer particularidade ou condição, observada a Constituição Federal.**



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. 273. É dever da família, da sociedade e do Poder Público **assegurar a pessoas portadoras de deficiência a plena inserção na vida econômica e social e o total desenvolvimento de suas potencialidade.**

Ao exigir a apresentação de termo de curatela ou restringir o pagamento de benefício de aposentadoria por invalidez somente ao curador do segurado, **independentemente de qualquer análise acerca de sua capacidade para a prática de atos da vida civil**, a norma impugnada substancia tratamento contrário ao postulado da isonomia. O princípio da igualdade, mais que objetivo primordial a ser perseguido por toda organização social, traduz o próprio conteúdo dos direitos fundamentais em sua perspectiva histórica. Na precisa lição de Luigi Ferrajoli,

“(...) los derechos fundamentales, al corresponder a intereses y expectativas de todos, forman el fundamento y el parámetro de la igualdad jurídica y por ello de la que llamaré dimensión “substancial” de la democracia, previa a la dimensión política o “formal” de ésta, fundada en cambio sobre los poderes de la mayoría. Esta dimensión no es otra cosa que el conjunto de las garantías aseguradas por el paradigma del Estado del derecho, que, modelado en los orígenes del Estado moderno sobre la exclusiva tutela de los derechos de libertad y propiedad, puede muy bien ser ampliado – luego del reconocimiento constitucional como “derechos” de expectativas vitales como la salud, la educación y la subsistencia – también al “Estado social”, que se há desarrollado de hecho en este siglo sin las formas y sin las garantías del Estado de derecho y sólo en las de la mediación política, y hoy, también por esto, en crisis”. (FERRAJOLI, Luigi. **Derechos fundamentales: Lei ley del más débil**. 2. ed. Editorial Trotta, 2001, p. 42).¹

¹ Tradução livre do excerto: “(...) os direitos fundamentais, ao corresponderem a interesses e expectativas de todos, formam o fundamento e o parâmetro da igualdade jurídica e por meio dele aquilo que chamarei de dimensão ‘substancial’ da democracia, prévia à dimensão política ou ‘formal’ desta, fundada em lugar dos poderes da maioria. Esta dimensão não é outra coisa que o conjunto das garantias asseguradas pelo paradigma do Estado de direito, que, modelado nas origens do Estado moderno sobre a exclusiva tutela dos direitos de liberdade e propriedade, pode muito bem ser ampliado – a partir do reconhecimento constitucional de ‘direitos’ a expectativas vitais como a saúde, a educação e a subsistência – também ao ‘Estado social’, que se desenvolveu de fato neste século sem as formas e sem as garantias do Estado de direito e somente no que se refere à mediação política, e hoje, também por isso, em crise”.



Segundo José Afonso da Silva (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 227), são inconstitucionais as discriminações não autorizadas pela Constituição da República.

Como dito, a norma ora impugnada não só foi discriminatória como ofensiva ao princípio da **proporcionalidade**. A questão nestes autos é a de saber se existe **equivalência** entre a *incapacidade para o exercício de atividade laborativa*, que gera o direito ao benefício, e a *incapacidade para a prática de atos da vida civil*, que impõe a interdição da pessoa e a expedição de termo de curatela.

A resposta da doutrina e da jurisprudência tem sido, até agora, a de buscar no direito infra-constitucional, isto é, nos aspectos de política jurídica ou constitucional, a desejabilidade de soluções, o cálculo das consequências ou os efeitos sociais que possam fundamentar a *razoabilidade* da decisão tomada com base no senso comum ou em qualquer outra categoria objetiva.

No preciso magistério da constitucionalista portuguesa Cristina M. M. Queiroz, “esta ‘nova’ concepção da lei – a ‘limitação do legislador pelo princípio da igualdade’ ou ‘igualdade na formulação da lei’ – situa a relação entre o *poder legislativo* e o *poder judicial* em termo radicalmente inovadores. Deste modo, o primeiro juízo que o Tribunal Constitucional terá de levar a cabo será, precisamente, um *juízo sobre a própria lei*. Daqui decorre a criação de figuras como o ‘excesso de poder’ ou o ‘desvio de poder’ da doutrina italiana, retiradas do direito administrativo, ou o princípio da ‘proporcionalidade’ (: ‘proibição do arbítrio’) do direito alemão” (QUEIROZ, Cristina M. M. **Direitos fundamentais (teoria geral)**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, p. 108-109).

São diversos os exemplos colhidos tanto da Constituição Federal quanto da Lei Orgânica do Distrito Federal, que aqui mais interessa, de aplicação do princípio da igualdade. Nesse particular, o parágrafo único do já transcrito art. 2.º da LODF contém uma cláusula geral de igualdade, ou de “não discriminação,



segundo a terminologia tedesca, ao passo que o seu inciso III traz como **valor fundamental a dignidade da pessoa humana**.

A principal pergunta a ser respondida é a seguinte: **seria todo e qualquer segurado aposentado por invalidez decorrente de doença mental incapaz para a prática dos demais atos da vida civil e, portanto, sujeito à interdição, como presume a norma questionada?**

A resposta a esta indagação passa pela análise das disposições do **Código Civil Brasileiro** sobre o tema, *verbis* (grifos acrescentados):

Art. 1.767. Estão sujeitos a curatela:

I - aqueles que, por enfermidade ou **deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para os atos da vida civil;**

II - aqueles que, por outra causa duradoura, **não puderem exprimir a sua vontade;**

III - **os deficientes mentais**, os ébrios habituais e os viciados em tóxicos;

IV - **os excepcionais sem completo desenvolvimento mental;**

V - **os pródigos.**

Art. 1.768. A interdição deve ser promovida:

I - pelos pais ou tutores;

II - pelo cônjuge, ou por qualquer parente;

III - pelo Ministério Público.

Art. 1.769. O Ministério Público só promoverá interdição:

I - em caso de doença mental grave;

II - se não existir ou não promover a interdição alguma das pessoas designadas nos incisos I e II do artigo antecedente;

III - se, existindo, forem incapazes as pessoas mencionadas no inciso antecedente.

Art. 1.770. Nos casos em que a interdição for promovida pelo Ministério Público, o juiz nomeará defensor ao suposto incapaz; nos demais casos o Ministério Público será o defensor.

Art. 1.771. **Antes de pronunciar-se acerca da interdição, o juiz, assistido por especialistas, examinará pessoalmente o argüido de incapacidade.**

Art. 1.772. Pronunciada a interdição das pessoas a que se referem os incisos III e IV do art. 1.767, o juiz assinará, **segundo o estado ou o desenvolvimento mental do interdito, os limites da curatela**, que poderão circunscrever-se às restrições constantes do art. 1.782.

Art. 1.773. A sentença que declara a interdição produz efeitos desde logo, embora sujeita a recurso.

Art. 1.774. Aplicam-se à curatela as disposições concernentes à tutela, com as modificações dos artigos seguintes.

Art. 1.775. O cônjuge ou companheiro, não separado judicialmente ou de fato, é, de direito, curador do outro, quando interdito.

§1º Na falta do cônjuge ou companheiro, é curador legítimo o pai ou a mãe; na falta destes, o descendente que se demonstrar mais apto.



§ 2º Entre os descendentes, os mais próximos precedem aos mais remotos.

§ 3º Na falta das pessoas mencionadas neste artigo, compete ao juiz a escolha do curador.

Art. 1.776. Havendo meio de recuperar o interdito, o curador promover-lhe-á o tratamento em estabelecimento apropriado.

Art. 1.777. Os interditos referidos nos incisos I, III e IV do art. 1.767 serão recolhidos em estabelecimentos adequados, quando não se adaptarem ao convívio doméstico.

Art. 1.778. A autoridade do curador estende-se à pessoa e aos bens dos filhos do curatelado, observado o art. 5º.

Da simples leitura de tais dispositivos é possível concluir que, para o Código Civil Brasileiro, **não basta a constatação da deficiência mental**, sendo também **imprescindível** para a interdição que a pessoa a ser tutelada **não tenha “o necessário discernimento para os atos da vida civil”** (inc. I – grifos acrescentados).

Entretanto, a norma distrital ora impugnada exige, **de plano**, para fins de pagamento do benefício da aposentadoria por invalidez decorrente de doença mental, a apresentação do termo de interdição, contrariando também a própria sistemática estabelecida pelo Código Civil.

Tal exigência **tem submetido desnecessariamente diversas pessoas capazes para o exercício de atos da vida civil a um doloroso processo de interdição** e às severas consequências dele decorrentes, de forma a garantir o pagamento do referido benefício, que **passará a ser feito obrigatoriamente a uma terceira pessoa, no caso, o seu curador**.

Além disso, a exigência legal não se traduz em medida assecuratória ou benéfica aos interesses do segurado que, **até a decretação da sua interdição, ficará privado de sua aposentadoria e, eventualmente, dos recursos materiais necessários à sua subsistência**.

Nesse contexto, necessário destacar que a máxima de proibição de excesso dirige-se ao legislador, de sorte a informar a criação legislativa que venha a tocar direitos e garantias fundamentais: i) tanto necessário quanto



proporcional ao fim que se colima com a previsão normativa; ii) que se preserve, mesmo com a conformação a ser feita por lei, o núcleo intangível dessa garantia constitucional. Com isso, projeção do princípio da legalidade, ao menos em seu sentido material, passa a agregar o qualificativo de princípio da **reserva legal proporcional**.

Como sabido, o sentido e o alcance do princípio da proporcionalidade, consoante decantada lição doutrinária e sólido magistério da jurisprudência, passa a ser compreendido a partir de três subprincípios, ou máximas a serem colhidas do exame de constitucionalidade de qualquer limitação a direito ou garantia previsto no texto maior. O primeiro deles refere-se à **adequação** e exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. O requisito da **necessidade** ou da exigibilidade, por seu turno, significa que nenhum meio menos gravoso para o particular revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos. Já a **proporcionalidade em sentido estrito** reclama que um juízo definitivo sobre a proporcionalidade ou razoabilidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador.

A exigência imposta pela norma impugnada não responde afirmativamente a um juízo de adequação, porque a presunção legal desconsidera a possível capacidade do beneficiário do benefício de gerir os recursos financeiros oriundos de seus proventos de aposentadoria. Outrossim, tal exigência não se apresenta necessária em todo e qualquer caso, sendo certo que, quando a curatela se mostrar imprescindível, **esta será providenciada pela família** do segurado ou pelos demais legitimados a promover um processo de interdição. Por fim, não se vislumbra proporcionalidade em sentido estrito, haja vista que a restrição legal ora impugnada afronta a própria **dignidade da pessoa humana**.



O princípio da razoabilidade, ou da proporcionalidade, na dicção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “exige proporcionalidade entre os meios de que se utilize a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto. Com efeito, embora a norma legal deixe um espaço livre para decisão administrativa, segundo critérios de oportunidade e conveniência, essa liberdade às vezes se reduz no caso concreto, onde os fatos podem apontar para o administrador a melhor solução” (**Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, p. 81).

O *controle de racionalidade* do *discrímen* vem a operar como “controle interno” das escolhas legislativas no que toca à coerência e à congruência com os fins que o legislador se propõe a alcançar e como *controle de razoabilidade*, isto é, como “controle externo” das escolhas legislativas, tomando por parâmetro uma norma substancial e não há um mecanismo meta-relacional, seja este o princípio de igualdade ou outro parâmetro equivalente que possa limitar o âmbito das escolhas legislativas. Esse *controle de congruência* – “admissibilidade”, “idoneidade”, “necessidade” e “proporcionalidade” – pressupõe, no caso da **limitação dos direitos fundamentais**: (1) um controle sobre a “admissibilidade” dos fins que o legislador se propõe a realizar. Este vê-se obrigado a invocar agora um “interesse público” como base para a sua decisão, (2) um controle sobre a “idoneidade” ou “adequação” em abstrato do meio utilizado limitativo do direito fundamental face ao fim que se pretende alcançar, (3) a determinação da “necessidade” prática da limitação desse direito, e (4) por último, a valoração da “proporcionalidade” (em sentido estrito) face à situação a criar em ordem à realização do fim prosseguido (Cf. QUEIROZ, Cristina M. M. Ob. cit. p. 112).

A toda evidência, a exigência de apresentação de termo de curatela, bem como a obrigatoriedade de que o pagamento de benefício de aposentadoria



por invalidez decorrente de doença mental seja feito obrigatoriamente ao curador do segurado, contrariam todo o sistema constitucional de tutela da dignidade da pessoa humana.

A ofensa ao princípio isonômico franqueado no parágrafo único do art. 2.º da LODF, bem assim ao firme norte da igualdade, restam por demais evidentes. Saliente-se, ainda, que a exigência legal carece de proporcionalidade, como já demonstrado à exaustão, o que malfere o princípio da **razoabilidade** expressamente consagrado no *caput* do art. 19 da Carta Política local.

Ademais, o artigo 273 da Carta Política distrital é claro ao estabelecer que “**É dever da família, da sociedade e do Poder Público assegurar a pessoas portadoras de deficiência a plena inserção na vida econômica e social e o total desenvolvimento de suas potencialidade**”, o que não foi observado pela norma objeto da presente ação direta.

Quadra gizar que o diploma distrital ora atacado põe-se em contrariedade também em relação à Constituição da República, diante do que preceituam os arts. 1º, inciso III, e 5.º, *verbis* (grifos acrescentados):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como **fundamentos**:

(...)

III – **a dignidade da pessoa humana;**

Art. 5º. **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...).

Por fim, necessário destacar que, no âmbito da **legislação federal**, o artigo 162, § 1º, do **Decreto 3.048**, de 6 de maio de 1999, **que possuía a mesma restrição** (pagamento do benefício somente ao curador) e **idêntica exigência** (apresentação do termo de curatela), foi **expressamente revogado** pelo artigo 4º do Decreto 5.699, de 13 de fevereiro de 2006, do Presidente da República.



Os Tribunais Regionais Federais da 4ª Região, da 2ª Região, e da 1ª Região, ao analisarem o tema, afastaram a referida restrição legal, tendo assim decidido (grifos acrescentados):

PREVIDENCIÁRIO. PROCESSO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO. AÇÃO DE INTERDIÇÃO. EXIGÊNCIA DE TERMO DE CURATELA.

1. Os parágrafos 1º e 2º do Decreto nº 3.048/1999 **foram revogados pelo Decreto nº 5.699/2006, inexistindo no ordenamento previdenciário a obrigação de ajuizamento de processo de interdição e obtenção de termo de curatela para fins de recebimento de benefício previdenciário** concedido a segurado ou dependente incapacitado para a vida laboral.

2. **A impossibilidade de exercício de atividade laborativa não torna o segurado incapaz para os atos da vida civil, sendo inadequada a exigência da Autarquia em submetê-lo a processo de interdição e todas as severas conseqüências dele decorrentes.** (TRF4, APELREEX 2008.71.12.003944-0, Sexta Turma, Relator João Batista Pinto Silveira, D.E. 08/06/2009)

ADMINISTRATIVO. PENSÃO POR MORTE. FILHO INCAPAZ. IMPLEMENTAÇÃO DO BENEFÍCIO. EXIGÊNCIA DE CURATELA DEFINITIVA. DESNECESSIDADE. REMESSA E RECURSO NÃO PROVIDOS - A interdição é o instituto de Direito Civil pelo qual se protege indivíduos com determinadas características de incapacidade (louco, surdos-mudos, pródigos) que, sendo maiores, passam a estar sujeitos à curatela. - **A Lei 8.112/90, quando trata da condição dos beneficiários das pensões, dispõe ser necessário para a concessão da pensão temporária a invalidez, sem exigir a interdição ou a curatela, até porque a invalidez independe de interdição.** -Impõe-se reconhecer o direito à implantação da pensão temporária a filho maior e incapaz, de ex-servidor falecido, até que seja decidida a curatela definitiva. -Recurso e remessa, tida como consignada, não providos. (TRF 2, 6ª Turma Especializada, AC 200551010004265, Rel. Desembargador Federal Benedito Gonçalves, DJ 04.07.2007, p. 188.)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. SERVIDOR APOSENTADO POR INVALIDEZ. ALIENAÇÃO MENTAL. INCAPACIDADE PARA O EXERCÍCIO DO CARGO. NÃO-EXTENSÃO AOS ATOS DA VIDA CIVIL. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE TERMO DE CURATELA PARA O RECEBIMENTO DE PROVENTOS. AGRAVO PROVIDO.

1. **Reconhecida a incapacidade apenas para o exercício de cargo público, esta não se estende aos demais atos da vida civil.**

2. Na hipótese dos autos, o agravante vem recebendo regularmente seus proventos desde 1993, em face da aposentadoria por invalidez, razão pela qual os mesmos não podem ser abruptamente suspensos, máxime por força da sua natureza alimentar e, apesar da necessidade de produção de prova pericial para a averiguação da imprescindibilidade ou não da apresentação do questionado termo de



curatela, os documentos acostados às razões recursais demonstram que o agravante vem gerindo normalmente o seu patrimônio e os seus negócios civis e bancários. 3. Agravo de instrumento provido. (TRF-1 - AG 0065127-02.2009.4.01.0000 / DF, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, SEGUNDA TURMA, e-DJF1 p.34 de 23/01/2012)

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

III. Do Pedido

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

- a) seja esta petição inicial recebida pelo Exmo. Sr. Desembargador relator da presente ação e que sejam intimados o Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para prestarem informações acerca do dispositivo legal impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.868, de 1999;
- b) em seguida, seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do dispositivo legal impugnado, nos termos do artigo 8º da Lei n.º 9.868, de 1999 e do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal;
- 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 *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade do **parágrafo 7º do artigo 18 da Lei Complementar 769, de 30 de junho de 2008**, porque contrário aos artigos 2.º, parágrafo único e inciso III, 19, *caput*, e 273, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 12 de fevereiro de 2014.

Antonio Henrique Graciano Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

EUNICE PEREIRA AMORIM CARVALHIDO
Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios