



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 6.º, 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

contra o **parágrafo 11 do art. 19**; o **parágrafo 2º do art. 41**; e o **parágrafo 14 do art. 150**, todos da Lei Orgânicas do Distrito Federal, com a redação determinada pela **Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n.º 80**, de 2014, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 12 de agosto de 2014, em face dos artigos 1º, 14, 17, inciso II e § 1.º, 19, *caput* e inciso V, 53, 71, § 1º, inciso II, 72, inciso I, e 149, § 12, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Dos dispositivos impugnados

A presente ação direta ataca **algumas** das modificações promovidas pelo artigo 1.º da Emenda à Lei Orgânica 80, de 2014. Eis a redação dos dispositivos da referida Emenda ora impugnados, com o devido destaque em negrito:

EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 80, DE 2014

(Autoria: Poder Executivo)

Altera a Lei Orgânica do Distrito Federal para adaptá-la à Constituição da República Federativa do Brasil e dá outras providências.

A MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, nos termos do art. 70, § 2º, da Lei Orgânica, promulga a seguinte emenda ao texto da referida Lei:

Art. 1º A Lei Orgânica do Distrito Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

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

(...)

§ 11. A apuração do percentual de que trata o inciso V é feita em relação ao somatório dos cargos em comissão providos na administração direta, autárquica e fundacional de cada Poder.

(...)

Art. 41. Ao servidor público efetivo, nos termos da Constituição Federal, é assegurado regime próprio de previdência social.

(...)

§ 2º O tempo de contribuição prestado sob o regime de aposentadoria especial é computado da mesma forma, quando o servidor ocupar outro cargo de regime idêntico, ou pelo critério da proporcionalidade, quando se tratar de regimes diversos, na forma da lei.

(...)

Art. 150.

§ 14. São anualmente desvinculados e automaticamente transferidos para o Tesouro do Distrito Federal os recursos de superávit financeiro de órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as receitas:

I – originárias de convênios e operações de crédito;

II – próprias da unidade orçamentária;



III – providenciárias;

IV – destinadas:

a) às ações e aos serviços públicos de saúde, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e às demais vinculações compulsórias previstas na Constituição Federal;

b) a fundo constituído para custeio de ações e programas voltados para apoio à cultura, apoio ao esporte, combate a drogas ilícitas, meio ambiente, sanidade animal, assistência social, direitos da criança e do adolescente e assistência à saúde da Câmara Legislativa, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar.

Como se verá a seguir, os dispositivos ora atacados, tal como trazidos na ELO 80, contrariam **preceitos normativos fundamentais** da LODF, de modo a ferir princípios que servem de base irretocável tanto para a Constituição local (LODF) quanto para a Constituição da República.

II. Da viabilidade de controle abstrato de constitucionalidade pelo Conselho Especial do TJDF em face de Emenda à Lei Orgânica do DF

Esse Eg. Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios já enfrentou o tema referente à fiscalização abstrata de constitucionalidade de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal em várias oportunidades. **Em todas elas, admitiu** a ação direta e confrontou as previsões das Emendas com o disposto na LODF.

Como sabido, no modelo federal, o poder de emenda à Constituição necessariamente observa aqueles limites insculpidos no art. 60, que substanciam as chamadas cláusulas pétreas da Carta Política (“Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais”).

Já na sistemática estabelecida pela Lei Orgânica do Distrito Federal, que autoriza a realização do controle concentrado de constitucionalidade das normas editadas pelo Distrito Federal no exercício de sua competência legislativa estadual e municipal, o parâmetro de controle é diverso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

Com efeito, como se verifica da análise dos acórdãos 271.064, 277.522 e 545.354 e 545.355, o Col. TJDFT já admitiu ações diretas de inconstitucionalidade que indicaram vício de iniciativa na apresentação das Emendas à LODF e vulneração ao mandamento veiculado na LODF de que “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda que ferir princípios da Constituição Federal” (art. 70, § 3.º, da LODF).

De modo mais próximo ao caso destes autos, nos acórdãos 545.354 e 545.355, esse Eg. Conselho Especial claramente admitiu a ação direta de inconstitucionalidade contra Emenda Constitucional que contrariava o postulado fundamental da moralidade e da legalidade do Estado de Direito. É ilustrativa a ementa desse último aresto:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO 2º DO ART. 2º DA EMENDA À LEI ORGÂNICA 53, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2008. ACÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

Demonstrado que o § 2º, do art. 2º, da Emenda à Lei Orgânica nº 53/2008, extrapola a competência do legislador distrital para emendar a LODF, eis que dispensa profissionais da exigência de concurso público, declara-se a inconstitucionalidade formal do dispositivo legal impugnado.

(TJDFT, Acórdão n. 545355, 20090020018328ADI, Relator ROMÃO C. OLIVEIRA, Conselho Especial, julgado em 10/05/2011, DJ 03/02/2012 p. 43).

Como se verá a seguir, as disposições ora atacadas trazem contrariedade direta e inafastável aos arts. 1º, 14, 17, inciso II e § 1º, 19, *caput* e inciso V, 53, 71, § 1º, inciso II, 72, inciso I, e 149, § 12, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém destacar, por oportuno, que pelo menos duas das três disposições ora impugnadas constituem nova tentativa de inserir no ordenamento jurídico do Distrito Federal **normas semelhantes a outras já impugnadas ou declaradas inconstitucionais** pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios em sede de controle abstrato de constitucionalidade.



Isso porque malferem não apenas o texto constitucional local (Lei Orgânica do Distrito Federal), mas igualmente a eficácia **vinculante** das decisões expressas dessa Colenda Corte de Justiça e, igualmente, os **fundamentos determinantes** de precedentes jurisprudenciais, que igualmente se prestam como orientação vinculante na análise de constitucionalidade de normas distritais.

Assim, põe-se em evidência o caráter impertinente e temerário da tentativa de se **esvaziar o controle abstrato** de constitucionalidade de leis exercido pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça local ou de se **contornar decisões judiciais** proferidas com fundamento em **princípios constitucionais** que regem a administração pública, como no caso das normas que tratam do cálculo do percentual mínimo de cargos comissionados a serem preenchidos por servidores de carreira.

A impertinência dessa conduta fica ainda mais evidente quando realizada pela via da **alteração casuística dos parâmetros de controle de constitucionalidade** previstos pelo constituinte originário quando da promulgação da Carta Política do Distrito Federal, a merecer uma resposta firme do Poder Judiciário local.

III. Da inconstitucionalidade do § 11 do art. 19 da LODF, na redação dada pela ELO 80/2014 — do cômputo do percentual de 50% de cargos em comissão reservados a servidores efetivos

A presente questão constitui exemplo claro da **tentativa de burla à decisão judicial** proferida em sede de controle abstrato de constitucionalidade, agora por intermédio da modificação casuística do dispositivo constitucional que serviu de parâmetro de controle de constitucionalidade realizado por essa Egrégia Corte de Justiça.

Isso porque o tema, agora objeto da Emenda 80, foi tema de lei ordinária declarada inconstitucional por esse Colendo Conselho Especial. Trata-



se da **ADI 2012.00.2.016845-4**, na qual foi julgado inconstitucional o § 3.º do art. 2.º da Lei distrital 4.858, de 29 de junho de 2012, **exatamente por determinar que a apuração dos cargos em comissão observasse o total de cargos em comissão** da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. A repetição do preceito reputado inconstitucional agora encontra-se no parágrafo 11 do artigo 19 da LODF, na redação dada pelo art. 1.º da ELO 80/2014, ora impugnado.

Naquela oportunidade, assim decidiu o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - SUSCITAÇÃO PRELIMINAR DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÂMETRO DA AÇÃO (ART. 19, V, DA LEI ORGÂNICA) - IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - NORMA DE CARÁTER ESTADUAL EM RELAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL - COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - PREVISÃO DO PARÁGRAFO 3º DO ART. 2º DA LEI DISTRITAL 4.858/2012 - REGULAMENTAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - PREENCHIMENTO DE CARGOS COMMISSIONADOS NA ADMINISTRAÇÃO DO DF - **CRITÉRIO LEGAL QUE CONSIDERA A DISTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES EFETIVOS E NÃO EFETIVOS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE CARGOS COMMISSIONADOS NA ADMINISTRAÇÃO E NÃO EM RELAÇÃO A CADA ÓRGÃO - DISTORÇÃO E INVERSÃO DA LÓGICA ESTABELECIDA NA LEI ORGÂNICA - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.**

1. É possível ao Tribunal de Justiça a apreciação da constitucionalidade de leis estaduais e municipais em face da Constituição Federal apenas em se tratando de controle difuso. Não cabe o acolhimento de pedido de declaração de inconstitucionalidade em tese de artigo da Lei Orgânica do Distrito Federal, que possui natureza jurídica equivalente a de constituição estadual, sob pena de implicar usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal, a quem cabe precipuamente a guarda da Constituição Federal e o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.

2. É inconstitucional disposição legal que estabelece que o percentual previsto na Lei Orgânica do DF para o preenchimento de cargos em comissão deve ser considerado em relação ao total de cargos existentes na Administração Pública, **por subverter a lógica advinda da hermenêutica constitucional no sentido de que deve haver**



paridade entre servidores efetivos e não efetivos em cada órgão administrativo.

3. A previsão de ocupação de cargos comissionados por servidores não concursados, ainda que tenha por objetivo garantir um mínimo de governabilidade, **não pode suprimir a regra geral do acesso ao cargo mediante concurso público. A lei, ao possibilitar que um determinado órgão contemple, em quase sua integralidade, apenas servidores não concursados, ofende também os princípios da proporcionalidade e da moralidade administrativa.**

4. Pedido julgado procedente. Declaração de inconstitucionalidade em tese, com efeitos ex tunc e erga omnes do artigo de lei.

(Acórdão n.713958, 20120020168454ADI, Relator: J.J. COSTA CARVALHO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 25/06/2013, Publicado no DJE: 27/09/2013. Pág.: 125)

Da simples leitura da ementa do referido julgado é possível perceber que o **status constitucional** agora dado à formula de cálculo do referido percentual não tem o condão de afastar a orientação fixada pelos postulados da **razoabilidade** e da **moralidade**, igualmente violados, por também **subverter a lógica** advinda da hermenêutica constitucional no sentido de que deve haver paridade entre servidores efetivos e não efetivos em cada órgão administrativo.

Isso porque esses princípios – moralidade e razoabilidade – veiculam força normativa impositiva e específica na temática do provimento de cargos em comissão. Aliás, é com lembrar, quando do julgamento da mencionada ADI, esse Eg. TJDFT levou em consideração que a moralidade administrativa não deve valer mais para uns e nada para outros. E é justamente disso que cuida a tentativa casuística operada pela ELO 80 em superar a firme decisão proferida por essa Corte de Justiça.

Vale destacar que a alteração promovida pela ELO 80 nesse ponto busca manter a esdrúxula situação hoje vivenciada na Administração Pública distrital. Há secretarias de Estado que, em sua quase totalidade, é constituída de servidores de carreira. Há outras que, ao revés, são praticamente compostas por pessoas sem qualquer vínculo com o serviço público além do cargo em comissão. O desvirtuamento da utilização dos cargos, que deveriam se destinar às funções



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

de chefia, direção e assessoramento, é ululante. A alteração francamente inconstitucional da forma de apuração desses cargos só serve mesmo a se prestar como arranjo institucional **absolutamente dissociado do interesse público** primário. Repita-se: a vulneração aos postulados da moralidade e da legalidade (este em seu sentido material) dá em franco desrespeito à jurisdição constitucional realizada por essa Colenda Corte.

É ilustrativo o seguinte aresto do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, quando chamado a apreciar lei estadual que priorizou cargos em comissão em detrimento das funções a serem exercidas por servidores efetivos. Confira-se (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO “CARGOS EM COMISSÃO” CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I, II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08; E DAS EXPRESSÕES “ATRIBUIÇÕES”, “DENOMINAÇÕES” E “ESPECIFICAÇÕES” DE CARGOS CONTIDAS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A legislação brasileira não admite desistência de ação direta de inconstitucionalidade (art. 5º da Lei n. 9.868/99). Princípio da Indisponibilidade. Precedentes. 2. A ausência de aditamento da inicial noticiando as alterações promovidas pelas Leis tocantinenses ns. 2.142/2009 e 2.145/2009 não importa em prejuízo da Ação, pela ausência de comprometimento da essência das normas impugnadas. 3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade. 4. **A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos.** A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes. 5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais. 6. **A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade**



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República. Precedentes. 7. A delegação de poderes ao Governador para, mediante decreto, dispor sobre “as competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado”, é inconstitucional porque permite, em última análise, sejam criados novos cargos sem a aprovação de lei. 8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões “atribuições”, “denominações” e “especificações” de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1.950/2008. 9. Definição do prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da data de julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que o Estado faça a substituição de todos os servidores nomeados ou designados para ocupação dos cargos criados na forma da Lei tocaninense n. 1.950.

(ADI 4125, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2010, DJe-030 DIVULG 14-02-2011 PUBLIC 15-02-2011 EMENT VOL-02464-01 PP-00068).

Colhe-se da doutrina a destinação própria do cargo em comissão.

Veja-se a lição precisa de Carmen Lúcia Antunes Rocha¹ (grifos nossos):

O cargo em comissão é de provimento comissionado quando tem como característica condição que o dispõe a ter suas funções desempenhadas mediante comissionamento. Significa dizer que o cargo é cometido a alguém em caráter instável e tendente a ser provido segundo uma condição interinamente cumprível. Nesse caso, o cargo pode ser da estrutura permanente da entidade pública, mas o exercício de suas funções dá-se mediante comissionamento, que tem como elemento determinante uma vinculação especial e precária entre o agente público competente à escolha e o servidor designado para o desempenho.

[...] **não se interprete o comissionamento como um arbítrio administrativo deixado ao cuidado do administrador público. Arbitrariedade administrativa é incompatível com o Estado de Direito. Assim, não há comissionamento conferido sem limites a quem quer que seja. Principalmente, não há como interpretar norma que configure como cargo de provimento comissionado sem atentar às normas que estabelecem os fundamentos constitucionais da Administração Pública.**

A hipótese dos autos não se confunde com o mandamento igualmente constitucional que afasta da apreciação do Poder Judiciário, como regra, o mérito administrativo. Vale lembrar que, mesmo na hipótese de competência

1 *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 175 e 191.



discricionária, subsistem, como bem registra Seabra Fagundes, “limitações às atividades administrativas como as referentes à forma, à competência, à finalidade, etc. vinculando-se à legalidade”². No mesmo sentido é lição colhida da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

[...]

O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

(STF, ADI 2551 MC-QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2003, DJ 20-04-2006 PP-00005 EMENT VOL-02229-01 PP-00025).

Quando cuida especificamente do princípio da **moralidade administrativa**, a lição extraída do STF é ainda mais destacada (grifos acrescentados):

[...] O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA - ENQUANTO VALOR CONSTITUCIONAL REVESTIDO DE CARÁTER ÉTICO-JURÍDICO - CONDICIONA A LEGITIMIDADE E A VALIDADE DOS ATOS ESTATAIS. - A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à **observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa**. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais.

(STF, ADI 2661 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 05/06/2002, DJ 23-08-2002 PP-00070 EMENT VOL-02079-01 PP-00091).

² *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 123.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

Roga-se vênia para a ênfase, mas a precisão da lição doutrinária da hoje Ministra Carmen Lúcia recomenda seu registro expresso na presente peça³:

[...] a moralidade administrativa é, pois, princípio jurídico que espraia num conjunto de normas definidoras dos comportamentos éticos do agente público, cuja atuação se volta a um fim legalmente delimitado, em conformidade com a razão de Direito exposta no sistema normativo. [...] O que se põe em foco, quando se cuida de moralidade administrativa, é a confiança do povo no Poder institucionalizado e a legitimidade de seu desempenho quanto à gestão da coisa pública.

Dessa forma, tem-se que o dispositivo parágrafo 11 do art. 19, na redação dada pela ELO80/2014, vulnera justamente os **limites** próprios de aferição da constitucionalidade da atividade própria do legislador de restrição/conformação⁴ de preceitos fundamentais estabelecidos na Carta Política.

Isso porque, ao considerar o **total** de cargos em comissão, e não permitir o cálculo **em face de cada órgão ou entidade da Administração Pública do Distrito Federal**, o dispositivo ora atacado contrariou o *núcleo essencial* da norma estabelecida no *caput* do art. 19 da LODF, que impõe a observância das máximas próprias da moralidade e da proporcionalidade, que materializam a ideia de **legalidade dirigida ao legislador (proibição de excesso)**.

Por isso, é forçoso concluir pela patente inconstitucionalidade do **parágrafo 11 do art. 19**, da Lei Orgânicas do Distrito Federal, na redação dada pelo art. 1.º da **Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n.º 80**, de 2014,

3 ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 191.

4 Confira-se o que leciona Robert Alexy sobre essa atividade de restrição e/ou conformação de preceito fundamental pelo legislador ordinário: “El concepto de restricción de un derecho fundamental no parece presentar problemas; éstos resultan exclusivamente de la determinación del contenido y alcance permitidos de las restricciones como así también de la distinción entre restricción, por una parte, y cosas tales como regulaciones, configuraciones y concreciones, por otra” (*Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002). Tradução livre: “O conceito de restrição de um direito fundamental não parece apresentar problemas; eles resultam exclusivamente da determinação do conteúdo e alcance permitidos das restrições assim como da distinção entre restrição, de uma parte, e coisas como regulações, configurações e concreções, de outra parte”.



por sua inegável contrariedade a princípios fundamentais do diploma de onde retira seu fundamento de validade – a Lei Orgânica do Distrito Federal.

IV. Da inconstitucionalidade do § 2º do art. 41 da LODF, na redação dada pela ELO 80/2014, incluído por emenda parlamentar (vício de iniciativa)

Como sabido, no modelo federal, o poder de emenda à Constituição necessariamente observa aqueles limites insculpidos no art. 60, que substanciam as chamadas cláusulas pétreas da Carta Política (“Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais”).

Da simples leitura do projeto original encaminhado pelo Governador do Distrito Federal — Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 57/2013 (**doc. 2**) — é possível perceber que **o § 2º do artigo 41 foi incluído por emenda aditiva de iniciativa parlamentar**, para estabelecer que “O tempo de contribuição prestado sob o regime de aposentadoria especial é computado da mesma forma, quando o servidor ocupar outro cargo de regime idêntico, ou pelo critério da proporcionalidade, quando se tratar de regimes diversos, na forma da lei”.

Embora louvável a intenção do legislador distrital, o dispositivo ora impugnado deixa de observar as principais normas gerais acerca da legitimidade para a propositura de normas que disponham sobre **servidor público**, seu **regime jurídico** e **aposentadoria**, que, no caso, pertence **privativamente** ao Chefe do Poder Executivo.

Sobre a iniciativa para dispor sobre tais matérias e os limites ao poder de emenda parlamentar, assim dispõem os artigos 71, § 1º, inciso II, e 72, inciso I, da Lei Orgânica do Distrito Federal (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



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

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

(...)

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

(...)

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;

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, ao apreciar a constitucionalidade de outra ELO também objeto de emenda aditiva de iniciativa parlamentar, assim decidiu, *verbis* (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO 2º DO ART. 2º DA **EMENDA À LEI ORGÂNICA** 53, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2008. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

Demonstrado que o § 2º, do art. 2º, da Emenda à Lei Orgânica nº 53/2008, **extrapola a competência do legislador distrital para emendar a LODF**, eis que dispensa profissionais da exigência de concurso público, **declara-se a inconstitucionalidade formal do dispositivo legal impugnado**.

(Acórdão n.545354, 20080020188401ADI, Relator: JOÃO MARIOSI, Relator Designado:ROMÃO C. OLIVEIRA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 10/05/2011, Publicado no DJE: 03/02/2012. Pág.: 43)

Ademais, sabe-se que o poder de emenda parlamentar, quando se trata de projeto cuja matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo, sofre limitações que precisam ser observadas durante o processo legislativo.

Sobre esses limites, assim tem decidido o Supremo Tribunal Federal, *verbis* (grifos acrescentados):

PROJETO - INICIATIVA - SERVIDOR PÚBLICO - DIREITOS E OBRIGAÇÕES. A iniciativa é do Poder Executivo, conforme dispõe a alínea "c" do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - SERVIDOR DO ESTADO - EMENDA - AUMENTO DE DESPESA. **Resultando da emenda apresentada e aprovada aumento de despesa, tem-se a inconstitucionalidade**, consoante a regra do inciso I do artigo 63 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - EMENDA - POSSIBILIDADE. Se



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

de um lado é possível haver emenda em projeto de iniciativa do Executivo, **indispensável é que não se altere, na essência, o que proposto**, devendo o ato emanado da Casa Legislativa guardar pertinência com o objetivo visado. PROJETO - COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO - EMENDA - PRESERVAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. Emenda a projeto do Executivo que importe na ressalva de direito já adquirido segundo a legislação modificada não infringe o texto da Constituição Federal assegurador da iniciativa exclusiva. LICENÇA-PRÊMIO - TRANSFORMAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER EM OBRIGAÇÃO DE DAR - ALTERAÇÃO NORMATIVA - VEDAÇÃO - OBSERVÂNCIA. Afigura-se constitucional diploma que, a um só tempo, veda a transformação da licença-prêmio em pecúnia e assegura a situação jurídica daqueles que já tenham atendido ao fator temporal, havendo sido integrado no patrimônio o direito adquirido ao benefício de acordo com as normas alteradas pela nova regência.

(STF - ADI 2887/SP - Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO - Julgamento: 04/02/2004 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJ 06-08-2004 - PP-00020.)

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.)

O dispositivo impugnado, incluído por meio de Emenda aditiva de **iniciativa parlamentar** em projeto reservado à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por gerar **aumento de despesa**, acabou por fulminar-se de vício insanável, dada a incompatibilidade vertical com os preceitos insculpidos na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Vê-se, pois, que a aprovação da norma via Emenda à LODF **não afasta o vício formal de iniciativa** da norma, impondo-se a observância da



restrição imposta pela LODF, que confere privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das normas que disponham sobre matéria.

Assim, mostra-se patente a afronta ao **princípio da separação dos poderes** (art. 53 da LODF), a impor a declaração de inconstitucionalidade do parágrafo 2º do artigo 41 da Lei Orgânica do Distrito Federal, na redação dada pela Emenda à LODF nº 80/2014.

V. Da inconstitucionalidade do § 14 do art. 150 da LODF, na redação dada pela ELO 80/2014

Por fim, cumpre ressaltar a inconstitucionalidade do parágrafo 14 do artigo 150 da Lei Orgânica, na redação dada pela ELO 80/2014, *verbis*:

Art. 150.

§ 14. São anualmente desvinculados e automaticamente transferidos para o Tesouro do Distrito Federal os recursos de superávit financeiro de órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as receitas:

I – originárias de convênios e operações de crédito;

II – próprias da unidade orçamentária;

III – previdenciárias;

IV – destinadas:

a) às ações e aos serviços públicos de saúde, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e às demais vinculações compulsórias previstas na Constituição Federal;

b) a fundo constituído para custeio de ações e programas voltados para apoio à cultura, apoio ao esporte, combate a drogas ilícitas, meio ambiente, sanidade animal, assistência social, direitos da criança e do adolescente e assistência à saúde da Câmara Legislativa, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar.

Isso porque, a exemplo da Lei Complementar distrital (LCP) 872, objeto da **ADI 2014.00.2.000235-8**, da relatoria do Desembargador Jair Soares e que se encontra na iminência de ser julgada definitivamente, o referido dispositivo também traz previsão que **retira dos fundos** (de qualquer natureza do Distrito Federal) **eventuais verbas ali reunidas no final do exercício financeiro de cada ano**. Ou seja, o superávit desses fundos será apurado em balanço e imediatamente transferido ao Tesouro do Distrito Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

Nesse particular, vê-se que 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.

A Lei Complementar distrital 292/2000 (doc. 3), que trata do tema, veio a lume justamente por força do mandamento constante no art. 149, § 12, da LODF, que estabelece:

§ 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 positivar 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

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 **o parágrafo 14 do artigo 150, na redação dada pela ELO 80/2014, ora impugnada, 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 do referido dispositivo torna-se medida de rigor.

Nesse particular, vale ressaltar que 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, além de visar esvaziar o controle abstrato exercido pelo Poder Judiciário local, **inserindo disposição inconstitucional no corpo da Carta Política distrital.**

Enfim, uma vez que as normas aqui enumeradas que servem de parâmetro de controle substanciam preceitos normativos que fundam a própria base da Constituição local, o reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados impõe-se como medida de rigor inafastável.

VI. 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 dos atos normativos ora impugnados, 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 das normas impugnadas, nos termos do artigo



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

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 *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade do parágrafo 11 do art. 19; do parágrafo 2.º do art. 41; e do parágrafo 14 do art. 150, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, na redação dada pelo art. 1.º da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n.º 80, de 2014, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 12 de agosto de 2014, porque contrários ao disposto nos artigos 1º, 14, 17, inciso II e § 1.º, 19, *caput* e inciso V, 53, 71, § 1º, inciso II, 72, inciso I, e 149, § 12, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 22 de setembro de 2014.

Antonio Suxberger

Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

ZENAIDE SOUTO MARTINS

Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios