



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 8.º 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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra a **Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n.º 89**, de 2015, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 10 de setembro de 2015, em face dos artigos 53, 70, § 3º, 71, § 1º, incisos I, II e IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Da norma impugnada

A presente ação direta ataca a Emenda à Lei Orgânica 89, de 2015. Eis a redação dos dispositivos da referida norma, *verbis*:

EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 89, DE 2015 (Autoria: Deputada Celina Leão e Outros)

Acrescenta o art. 124-B à Lei Orgânica do Distrito Federal, incluindo regras para segurança metroviária, 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 Acrescente-se a Seção VI ao Capítulo V do Título III da Lei Orgânica do Distrito Federal, incluindo o art. 124-B, com a seguinte redação:

Seção VI Da Segurança Metroviária

Art. 124-B. À segurança do transporte metroviário, exercida por Agente de Segurança Metroviária do corpo próprio da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal, incumbe a adoção de medidas de natureza técnica, administrativa e educativa que visem a incolumidade dos usuários, agentes públicos e patrimônios a ela vinculados, bem como a prevenção de acidentes, ressalvada a competência dos órgãos de segurança pública do Distrito Federal.

§ 1º A segurança metroviária deve colaborar com o policiamento ostensivo para manutenção da ordem pública e prevenção ou repressão de crimes nas áreas do serviço do transporte metroviário.

§ 2º Compete à segurança metroviária o exercício do poder de polícia administrativa na modalidade fiscalização e consentimento no âmbito das áreas do serviço metroviário.

Art. 2º A função de Inspetor e Agente de Segurança Operacional, bem como a de Profissional de Segurança Operacional, sem prejuízo dos direitos e garantias, passam a denominar-se Agente de Segurança Metroviária, sendo exigida escolaridade de nível médio.

Art. 3º Constituem requisito para o exercício da função de Agente de Segurança Metroviária formação e aperfeiçoamento em curso de capacitação técnica para segurança metroviária.

Art. 4º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.



Como se verá a seguir, os dispositivos ora atacados, tal como trazidos na ELO 89, 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.

Com efeito, como se verifica da análise dos acórdãos 271.064, 277.522 e 545.354 e 545.355, o Col. TJDF 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 (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.

(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 aos arts. 53, 70, § 3º, 71, § 1º, incisos II e IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

III. Da inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa)

Embora louvável a intenção do legislador distrital, a norma ora impugnada deixa de observar as principais normas gerais acerca da legitimidade para a propositura de normas que disponham sobre a **organização** e o **funcionamento** de entidades da administração pública do Distrito Federal, e seus respectivos **empregados públicos**, que, no caso, pertence **privativamente** ao Chefe do Poder Executivo.

Isso porque dispõe fartamente sobre a “segurança do transporte metroviário, exercida por **Agente de Segurança Metroviária** do corpo próprio da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal”, **empresa pública** do Distrito Federal, além de **transformar empregos públicos** e **definir os requisitos para os seus ocupantes**.



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

Com efeito, assim dispõem os artigos da Lei Orgânica do Distrito Federal violados pela Emenda impugnada, *verbis* (grifos acrescentados):

Art. 70. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 3º **Não será objeto de deliberação a proposta de emenda que ferir princípios da Constituição Federal.**

(...)

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (*Caput* com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)

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

I – criação de cargos, funções ou **empregos públicos na administração** direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

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

(...)

IV – criação, **estruturação**, **reestruturação**, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e **atribuições** das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e **entidades da administração pública**; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)

A norma impugnada, portanto, ao dispor por meio de Emenda de **iniciativa parlamentar** sobre assunto reservado à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, **à revelia da própria empresa pública**, acabou por fulminar-se de vício insanável, dada a incompatibilidade vertical com os preceitos insculpidos na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Vê-se 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 o funcionamento de entidades da administração pública e empregos públicos, exatamente para permitir um planejamento prévio. Mostra-se patente a afronta ao **princípio da separação dos poderes** (art. 53 da LODF).

O Supremo Tribunal Federal, sobre o tema, tem jurisprudência já pacificada, o que dispensa outras considerações. Confirma-se (grifos acrescentados):



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

AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. ART. 47, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. ADITAMENTO À INICIAL. ANEXO IX, REFERIDO NOS ARTS. 1º E 2º DA LEI ESTADUAL Nº 10.558/2007. DETERMINAÇÃO AO LEGISLADOR DE OBSERVÂNCIA DE ISONOMIA REMUNERATÓRIA ENTRE POLICIAIS CIVIS E POLICIAIS MILITARES. **BURLA À INICIATIVA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO, INVIÁVEL INCLUSIVE NO EXERCÍCIO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR AFRONTA AO ART. 61, § 1º, II, “A”.** VINCULAÇÃO ENTRE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO ART. 37, XIII. CONFIGURAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE NA MERA AUTORIZAÇÃO AO LEGISLADOR PARA EDITAR LEI QUE ESTABELEÇA A VINCULAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DO PEDIDO FORMULADO NO ADITAMENTO, POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO (ART. 3º, I, DA LEI Nº 9.868/99). 1. **A inserção, no texto constitucional estadual, de matéria cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do Poder Executivo subtrai a este último a possibilidade de manifestação,** uma vez que o rito de aprovação das Constituições de Estado e de suas emendas, a exemplo do que se dá no modelo federal, não contempla sanção ou veto da chefia do Executivo. 2. In casu, trata-se de dispositivo de Constituição Estadual que dispõe sobre política remuneratória de servidores públicos do Poder Executivo, o que, como já reiteradas vezes decidido por esta Corte, **traduz-se em burla à reserva de iniciativa legislativa do tema à chefia do Poder Executivo estadual, à luz do disposto no art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória em sede estadual por força do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º) e que não pode ser afastada nem mesmo no exercício do Poder Constituinte Decorrente. Precedentes do STF:** ADI 3295, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 30.06.2011; ADI 3930, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 16.09.2009; ADI 4154, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26.05.2010; ADI 3644, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 04.03.2009; ADI 3555, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 04.03.2009 etc.. (...) (ADI 3777, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 06-02-2015 PUBLIC 09-02-2015)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 35/2005, do Estado do Rio de Janeiro, que cria instituição responsável pelas perícias criminalística e médico-legal. 3. **Inconstitucionalidade formal: matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.** 4. **Violação, pelo poder constituinte decorrente, do princípio da separação de poderes, tendo em vista que, em se tratando de Emenda à Constituição estadual, o processo legislativo ocorreu sem a participação do Poder Executivo.** 5. Precedentes. 6. Ação julgada procedente. (ADI 3644, Relator(a): Min.



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

GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-108 DIVULG 10-06-2009 PUBLIC 12-06-2009 EMENT VOL-02364-01 PP-00060 RTJ VOL-00210-03 PP-01124 RT v. 98, n. 888, 2009, p. 147-150)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL**. ESCOLHA DO DELEGADO-CHEFE DA POLÍCIA CIVIL. **VÍCIO DE INICIATIVA**. 1. Não é materialmente inconstitucional a exigência de que o Chefe da Polícia Civil seja delegado de carreira da classe mais elevada, conforme nova orientação do STF. Precedente: ADI 3.062, Rel. Min. Gilmar Mendes. 2. Todavia, **a instituição de requisitos para a nomeação do Delegado-Chefe da Polícia Civil é matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo (CRFB/1988, art. 61, § 1º, II, c e e), e, desta forma, não pode ser tratada por Emenda Constitucional de iniciativa parlamentar**. Precedentes. 3. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da EC nº 86/2013, do Estado de Rondônia, por vício de iniciativa. (ADI 5075, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 19/08/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-175 DIVULG 04-09-2015 PUBLIC 08-09-2015)

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. **EMENDA CONSTITUCIONAL** 11/2013, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. TETO REMUNERATÓRIO. DIPLOMA RESULTANTE DE PROJETO INICIADO PELA GOVERNADORA DO ESTADO. EMENDA PARLAMENTAR. ESTABELECIMENTO DE EXCEÇÕES. REFLEXO FINANCEIRO. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA. CARACTERIZADA USURPAÇÃO DA PRERROGATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO ESTADUAL. 1. **Segundo pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida**. 2. Ao criar hipóteses de exceção à incidência do teto remuneratório do serviço público estadual e, conseqüentemente, exceder o prognóstico de despesas contemplado no texto original do projeto encaminhado pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, a Assembleia Legislativa **atuou em domínio temático sobre o qual não lhe era dado interferir, mesmo que por modo secundário, incorrendo em episódio de abuso de poder legislativo**. 3. Medida cautelar deferida. (ADI 5087 MC, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 27/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 12-11-2014 PUBLIC 13-11-2014)

Um último destaque se mostra necessário: o tema veiculado na Emenda à Lei Orgânica 89 a toda evidência não guarda estatura constitucional. É



dizer: o assunto ali versado – minúcias sobre a carreira de apoio às atividades de transporte público coletivo (metrô) – não deveriam colocar-se em texto da Lei Orgânica do Distrito Federal. A apresentação da proposta de Emenda por parlamentar, a toda evidência, substancia tentativa de burla à reserva de iniciativa do Governador do Distrito Federal para tratar de carreiras do funcionalismo público. Aguarda-se o rechaço – com rigor – dessa iniciativa pelo Judiciário local, como medida de resguardo da Lei Orgânica do Distrito Federal e, máxime, orientação a respeito da hierarquia normativa a ser observada (especialmente) pelo legislador distrital.

Por todo o exposto, considerando a jurisprudência pacífica sobre o tema, e uma vez que as normas constitucionais aqui enumeradas que servem de parâmetro de controle substanciam preceitos normativos que fundam a própria base da Carta Política local, o reconhecimento da inconstitucionalidade da ELO 89 impõe-se como medida de rigor inafastável.

IV. Do Pedido

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

- a) o recebimento da presente ação, para que 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 da norma impugnada, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;



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

- 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 da **Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n.º 89**, de 2015, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 10 de setembro de 2015, porque contrária ao disposto nos artigos 53, 70, § 3º, 71, § 1º, incisos I, II e IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 11 de setembro de 2015.

Antonio Suxberger
Promotor de Justiça
Assessor da PGJ

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