



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

A **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra o **parágrafo 2º do artigo 73 da Lei Complementar distrital 840**, de 23 de dezembro de 2011, frente aos artigos 19, incisos XII e XIII, 71, § 1.º, incisos I e II, 72, inciso I, e 157, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

I. Do dispositivo impugnado

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade do parágrafo 2º do artigo 73 da Lei Complementar distrital 840, de 23 de dezembro de 2011, frente aos artigos 19, incisos XII e XIII, 71, § 1.º, incisos I e II, 72, inciso I, e 157, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar o dispositivo ora impugnado, destacado em negrito, conforme publicado no DODF de 26/12/2011, *verbis* (grifos acrescentados):

Art. 73. O subsídio ou o vencimento básico inicial da carreira não pode ser inferior ao salário-mínimo.

§ 1º O valor do subsídio ou do vencimento básico deve ser complementado, sempre que ficar abaixo do salário-mínimo.

§ 2º Sobre o valor da complementação de que trata o § 1º, devem incidir as parcelas da remuneração que incidem sobre o vencimento básico.

II. Da inconstitucionalidade formal e material do dispositivo

É patente a inconstitucionalidade formal do parágrafo 2º do artigo 73 da Lei Complementar distrital 840, vez que **incluído por emenda de iniciativa parlamentar** em projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo distrital.

Da simples leitura do projeto original (PLC 25/2011 – **doc. 2**) é forçoso concluir que a redação original do artigo 73 **não continha o referido parágrafo**, acrescido com vistas a criar a referida regra de reajuste automático de parcelas remuneratórias, **com nítido aumento de despesa não prevista**.

Nesse contexto, 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.



Dessa forma, o dispositivo impugnado, incluído por emenda parlamentar, revela flagrante **exorbitância do poder de emenda** parlamentar, por criar **sistemática de reajuste automático** não previsto no projeto original.

Eis os dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal violados neste aspecto (grifos acrescentados):

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

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

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; (sem ênfases no original)

(...)

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

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

Sobre os limites ao poder de emenda parlamentar, 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 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)

CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e, art. 63, I; Lei 13.145/2001, do Ceará, art. 4º; Lei 13.155/2001, do Ceará, artigos 6º, 8º e 9º, Anexo V, referido no art. 1º. I. - **As regras do processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros**. Precedentes do STF. II. - Leis relativas à remuneração do servidor público, que digam respeito ao regime jurídico destes, que criam ou extingam órgãos da administração pública, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e. III. - **Matéria de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda - C.F., art. 63, I - ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa** e à hipótese de impertinência de emenda ao tema do projeto. Precedentes do STF. IV - ADI julgada procedente.

(STF - ADI 2569/CE - Relator: Min. Carlos Velloso - Data do julgamento: 19/3/2003 - DJ de 2/5/2003)

Se não bastasse o vício de iniciativa a contaminar o dispositivo impugnado, vê-se também que este é ***materialmente inconstitucional***.

Isso porque ***vincula automaticamente as demais parcelas da remuneração que incidem sobre o vencimento básico ao valor da complementação paga para se atingir o valor do salário-mínimo vigente.***



Ou seja, toda vez que o valor do salário-mínimo for majorado, **aumentando, por conseguinte, o valor desta “complementação”, uma cadeia de gratificações e outros benefícios serão automaticamente majorados, sem qualquer previsão orçamentária prévia.**

A Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 19, incisos XII e XIII, é clara ao **vedar a vinculação** de vencimentos para efeito de remuneração e **o cômputo de acréscimos pecuniários para fins de concessão de acréscimos ulteriores**. Veja-se (grifos acrescentados):

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:

(...)

XII - **é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos para efeito de remuneração de pessoal do serviço público**, ressalvado o disposto no inciso anterior e no artigo 39, § 1º da Constituição Federal;

XIII - os **acréscimos pecuniários** percebidos por servidores públicos **não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores**, sob o mesmo título ou **idêntico fundamento**;

É expressa a vedação de vinculação de remuneração que, na prática, significa **reajuste automático** de remuneração ou, em termos comuns, o famigerado **aumento “em cascata”**. Maria Sylvia Zanella Di Pietro assim comenta acerca do significado do inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, reproduzido pela Lei Orgânica distrital (grifos acrescentados):

O inciso XIII do artigo 37, com a nova redação dada pela Emenda nº 19, **veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. O que se visa impedir, com esse dispositivo, são os reajustes automáticos de vencimentos**, o que ocorreria se, para fins de remuneração, um cargo ficasse vinculado ao outro, de modo que qualquer acréscimo concedido a um beneficiaria a ambos automaticamente; **isso também ocorreria se os reajustes de salários fossem vinculados a determinados índices, como o de aumento do salário mínimo**, o de aumento da arrecadação, o de títulos da dívida pública ou qualquer outro.

(Direito Administrativo. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 448).



Nesse contexto, vale destacar que a própria Súmula 681 do Supremo Tribunal Federal estabelece que **“é inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária”**.

Especificamente sobre o tema, a **Súmula Vinculante 15** da Suprema Corte brasileira estabelece expressamente:

O cálculo de gratificações e outras vantagens não incide sobre o abono utilizado para se atingir o salário mínimo do servidor público.

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios já teve oportunidade de apreciar questão análoga, tendo chegado ao inevitável entendimento da inconstitucionalidade de dispositivo legal que estipulava a vinculação de remuneração (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO. LEI N. 4.584/2011. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VPNI PAGA AOS OCUPANTES DE CARGOS COMISSIONADOS. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS DA DECISÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1. Gera inconstitucionalidade formal a emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo que **importa aumento de despesa não previsto**.

2. **A vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias ou para efeito de remuneração de pessoal do serviço público é vedada pelo art. 19, inciso XII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal.**

3. Tendo em conta a natureza alimentar do reajuste instituído e a presunção de boa-fé daqueles que o perceberam, há que se empregar efeitos "ex nunc" à declaração de inconstitucionalidade.

4. Servidor público não possui direito adquirido a preservar fórmula de reajuste, pois não existe direito adquirido a regime jurídico.

5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 5º, parágrafo único, da Lei distrital n. 4.584/2011, todavia, nesta parte, permanecerá o efeito "ex tunc", haja vista o não alcance do "quorum", conforme art. 27 da Lei n. 9.868/99.

(Acórdão n.659169, 20120020236365ADI, Relator: SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS, Conselho Especial, Data de Julgamento: 26/02/2013, Publicado no DJE: 07/03/2013. Pág.: 234)



Ademais, o artigo 157 da Lei Orgânica do Distrito Federal, visando disciplinar a política remuneratória dos servidores públicos distritais e administrar o seu impacto orçamentário e financeiro, estabelece **limitações que também não foram observadas pelo dispositivo impugnado**, ao criar o mencionado reajuste automático de parcelas remuneratórias. Veja-se (grifos acrescentados):

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

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

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

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

Por fim, vale ressaltar também que a Constituição Federal, em seu artigo 7º, inciso IV, **veda expressamente a vinculação do salário mínimo para qualquer fim**, o que também não foi observado no caso sob análise.

Em suma, o Poder Judiciário tem ratificado a vedação constitucional de criação de sistema de vinculação automática de remuneração nas várias esferas do Poder Público. Logo, por restar configurado o vício de inconstitucionalidade do parágrafo 2º do artigo 73 da Lei Complementar distrital 840, de 23 de dezembro de 2011, cumpre declarar sua inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, a fim de que não se lhe reconheça efeitos jurídicos.

III. Do Pedido

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



- a) O recebimento da presente ação pelo Exmo. Sr. Desembargador relator designado e que sejam intimados o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Governador do Distrito Federal, para prestarem informações acerca do dispositivo 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 eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade do **parágrafo 2º do artigo 73 da Lei Complementar distrital 840**, de 23 de dezembro de 2011, porque contrário aos artigos 19, incisos XII e XIII, 71, § 1.º, incisos I e II, 72, inciso I, e 157, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 12 de novembro de 2013.

Antonio Henrique Graciano Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

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