



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 n.º 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 os **artigos 7º e 8º da Lei distrital 5.227**, de 2 de dezembro de 2013, e o **artigo 7.º da Lei distrital 5.245**, de 16 de dezembro de 2013, frente aos artigos 19, caput, 71, § 1.º, incisos I e II; 72, inciso I; e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Dos dispositivos impugnados

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade dos artigos 7º e 8º da Lei distrital 5.227/13 e do artigo 7.º da Lei distrital 5.245/13, frente aos artigos 19, caput, 71, § 1.º, incisos I e II; 72, inciso I; e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar os dispositivos ora impugnados, verbis (grifos acrescentados):

LEI Nº 5.227, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2013 (Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Reajusta a tabela de vencimentos da carreira Atividades de Trânsito do Quadro de Pessoal do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e dá outras providências.

(...)

Art. 7º O cargo de Assistente de Trânsito da carreira Atividades de Trânsito **passa a denominar-se Analista Administrativo de Trânsito.**

Art. 8º O cargo de Analista de Trânsito da carreira de Atividades de Trânsito **passa a denominar-se Especialista de Trânsito.**

LEI Nº 5.245, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2013 (Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Reajusta a tabela de vencimentos da carreira Policiamento e Fiscalização de Trânsito do Quadro de Pessoal do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e dá outras providências.

(...)

Art. 7º O cargo Agente de Trânsito da carreira Policiamento e Fiscalização de Trânsito **passa a denominar-se Auditor Fiscal de Trânsito.**

II. Da inconstitucionalidade formal e material dos dispositivos

É patente a inconstitucionalidade formal dos artigos 7º e 8º da Lei distrital 5.227/13 e do artigo 7.º da Lei distrital 5.245, vez que incluídos **por emendas de iniciativa parlamentar** em projetos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo distrital.

Da simples leitura do **PL 1651/2013** (doc. 2), que deu origem à Lei distrital 5.227/13, é possível perceber que os artigos 7º e 8º, que alteraram a denominação dos cargos de Assistente de Trânsito e de Analista de Trânsito da Carreira de Atividades de Trânsito, não constavam do projeto original, que



dispunha somente sobre o **reajuste** remuneratório da referida carreira.

Tais dispositivos foram incluídos pela “**Emenda Aditiva n.º 03**, de 2013” (doc. 3), de autoria de vários Deputados Distritais.

Da mesma forma, o projeto original (**PL 1652/2013** – doc. 5), que deu origem à Lei distrital 5.245/13, encaminhado em setembro de 2013, **não previa qualquer alteração na nomenclatura dos cargos** de Agente de Trânsito da Carreira Policiamento e Fiscalização, se limitando também a dispor sobre a **remuneração** da referida carreira.

O artigo 7º da Lei distrital 5.245/13 também foi incluído no âmbito da Câmara Legislativa, pela “**Emenda Aditiva nº 02**, de 2013, de autoria de vários parlamentares (doc. 6).

Assim, os dispositivos impugnados, incluídos por emendas parlamentares, revelam flagrante **exorbitância do poder de emenda parlamentar**, por dispor sobre matéria totalmente **estranha** ao projeto original e de iniciativa **privativa** do Governador do Distrito Federal, além de interferirem na própria **organização de carreiras** de servidores públicos distritais.

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.

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

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;

(...)

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;

(...)

Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

VI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

X - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica;

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.)

No caso sob análise, é evidente que as referidas emendas parlamentares não guardam estreita **pertinência** com o objeto dos projetos encaminhados ao Legislativo pelo Executivo, além de disporem, a toda evidência, sobre **cargos públicos**, matéria que também é da iniciativa **privativa** do Governador do Distrito Federal e que não era objeto da proposição original.

Da mesma forma, há nítida **interferência na organização e no funcionamento** do Departamento de Trânsito do Distrito Federal — DETRAN/DF, que teve a organização de seu quadro de servidores alterada sem qualquer participação sua ou análise prévia.

Como se vê, os dispositivos atacados, por derivarem de emendas parlamentares, vulneram aquilo que o Supremo Tribunal Federal convencionou



chamar de **reserva de administração**.

O postulado constitucional da reserva de administração, em prestígio à dicção dada ao tema pelo Min. Celso de Mello, veda a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. No caso dos autos, a Lei Orgânica do Distrito Federal outorga à Chefia do Poder Executivo a iniciativa legislativa daquelas matérias que versam sobre **cargos públicos, organização e funcionamento** da administração pública distrital.

Confira-se, a título ilustrativo, o seguinte trecho de aresto do Supremo Tribunal Federal (grifos acrescentados):

[...]

O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis. - **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo.** RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - **O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.** É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes.

[...].

(STF, ADI 776 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/1992, DJ 15-12-2006 PP-00080 EMENT VOL-02260-01 PP-00029.)

Se não bastasse o vício de iniciativa a contaminar os dispositivos impugnados, vê-se também que a própria nomenclatura de “**Auditor Fiscal de**



Trânsito” (art. 7º da Lei 5.245/13), conferida ao referido cargo, mostra-se **inadequada**, por não guardar qualquer **compatibilidade** com as próprias atribuições do cargo.

As atribuições do referido cargo, anteriormente denominado “Agente de Trânsito” da referida carreira, encontram-se definidas no artigo 2º da Lei distrital 2.990/2002 e evidenciam a natureza das atividades desenvolvidas por tais servidores, que **em muito se diferenciam da realização de “auditorias fiscais”**. Confira-se:

Art. 2º Compete aos Agentes de Trânsito:

I - exercer plenamente o poder de polícia de trânsito em todo o território do Distrito Federal, diretamente ou mediante convênios, na conformidade do disposto na Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro;

II - executar, acompanhar e defender o cumprimento dos atos do poder de polícia de trânsito;

III - representar à autoridade competente contra infrações criminais estabelecidas na legislação de trânsito, dentro de sua competência específica e de outras incursões criminais de que tenha ciência em razão do cargo, ou que presencie, ou ainda mediante solicitação da autoridade policial, apresentando-lhes os infratores, quando for o caso;

IV - apreender materiais, equipamentos, objetos ou documentos que comprovem a prática de irregularidades ou ilícitos definidos na legislação de trânsito;

V - orientar a comunidade na interpretação da legislação de trânsito;

VI - prestar orientação técnica em assuntos de suas competências específicas;

VII - participar de campanhas educativas de trânsito;

VIII - averiguar denúncias e reclamações relativas à circulação e o trânsito de veículos, fabricação de placas e itens de identificação veicular, colaborando com a autoridade policial, preservando a identidade do denunciante ou do reclamante, e adotar as medidas legais cabíveis;

IX - planejar, coordenar e supervisionar as ações de policiamento e fiscalização de trânsito, bem como a operação de tráfego, nos limites de sua competência;

X - promover a articulação interinstitucional, a cooperação técnica e participar da realização de ações conjuntas e/ou integradas, relativas a policiamento e fiscalização de trânsito;

XI - realizar estudos para levantamento de necessidades de melhoria dos procedimentos adotados, em assuntos relativos às atribuições de suas competências específicas;

XII - emitir pareceres e relatórios, concernentes a questões relativas às suas atribuições;

XIII - lavrar autuação por infração de trânsito e demais atos correlatos, no pleno exercício do poder de polícia administrativa de trânsito, nas



áreas sob jurisdição do órgão executivo de trânsito do Distrito Federal e naquelas em que haja Convênio com a autoridade competente;
XIV - utilizar-se de todos os meios legais, inclusive veículos especiais e vigilância velada, para coibir infrações previstas na legislação de trânsito;

XV - exercer suas atividades de fiscalização, com livre acesso às dependências, documentação e/ou equipamentos operacionais de estabelecimentos ou veículos automotores sujeitos à fiscalização de trânsito, nos limites das competências do órgão executivo de trânsito do Distrito Federal;

XVI - exercer suas atividades com independência e autonomia;

XVII - proceder escolta de autoridades, quando solicitado;

XVIII – exercer outras atividades de natureza policial que lhe forem atribuídas, na forma da legislação vigente.

Assim, os dispositivos impugnados, além de formalmente inconstitucionais, mostram-se ofensivos a princípios que regem a administração pública, em especial ao princípio da **razoabilidade** e da **motivação**.

Em primeiro lugar, não se evidencia a **adequação** da denominação fixada para o referido cargo em função de suas efetivas atribuições, como já mencionado. Em segundo lugar, é de ver que a alteração não se evidencia como **necessária**. Em terceiro e último lugar, é por demais patente a falta de proporcionalidade em sentido estrito, na medida em que a norma **banaliza o uso do termo “Auditor Fiscal”**, aplicando-o de forma imprópria e sem qualquer **fundamento** a justificar a modificação operada no projeto original, feita à **revelia do próprio Departamento de Trânsito do Distrito Federal — DETRAN/DF**.

A nomenclatura “Auditor”, vale destacar, é **juridicamente significativa**. Refere-se a cargo público cuja carreira é organizada por lei e com atribuições específicas e atinentes a **atividade típica de Estado**. Nessa linha de ideias, convém ilustrar, os cargos de Auditor, na esfera federal, referem-se aos Auditores Fiscais da Receita Federal e aos Auditores-Fiscais do Trabalho, estes últimos vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). São carreiras cujas atribuições, repita-se, substanciam atividade típica de Estado: até por isso, os Auditores compõem carreira típica de Estado (com remuneração por subsídio,



vedações rígidas ao cargo e outros gravames).

A toda evidência, as carreiras mencionadas nas leis distritais, em que pese a importância inegável que possuem, não ostentam envergadura constitucional hábil a atraírem para si a nomenclatura de “Auditor Fiscal”. A uma, porque não se trata de atividade típica de auditoria; a duas, porque não compõem carreira típica de Estado (com os gravames decorrentes de tal enquadramento); a três, porque vulneram o regime constitucional e legal próprio das carreiras que ostentam tal expressão, repita-se, juridicamente significativa. Grosso modo, é como se a lei distrital resolvesse nominar os cargos próprios do DETRAN de, por hipótese, “Delegados de Polícia do DETRAN” ou “Peritos Médicos do DETRAN” ou qualquer outra expressão atinente a carreiras típicas de Estado estranhas às atribuições do DETRAN. Em outras palavras, a nomenclatura dos cargos não pode se valer de expressão que guarde significado jurídico **incompatível** com a natureza das atribuições exercidas por esses cargos.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 19, é clara ao definir os princípios de observância obrigatória pela administração pública. 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:

Por tudo isso, os dispositivos atacados merecem ser declarados inconstitucionais, uma vez que fazem tábula rasa da disciplina contida na Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da iniciativa de leis, além de violarem princípios que regem a administração pública, tais como definidos na Carta Política distrital.

IV. Do Pedido

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



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

- 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 dos dispositivos impugnados, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.868, de 1999;
- b) em seguida, seja notificado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do ato impugnado, nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 9.868, de 1999, e do artigo 103, § 3.º, da Constituição Federal;
- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar manifestação sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *extunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade dos **artigos 7º e 8º da Lei distrital 5.227**, de 2 de dezembro de 2013, e do **artigo 7.º da Lei distrital 5.245**, de 16 de dezembro de 2013, porque contrária aos artigos 19, *caput*, 71, § 1.º, incisos I e II; 72, inciso I; e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 29 de janeiro de 2014.

Antonio Henrique Graciano Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

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