



**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 nº 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6.º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º, I, “n”, da Lei nº 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**

**COM PEDIDO LIMINAR**

contra a **Lei Distrital 7.078**, de 23 de fevereiro de 2022, que “Altera a Lei nº 2.770, de 18 de setembro de 2001, que concede aos servidores que especifica parcela pecuniária e dá outras providências”, frente aos artigos 14, 53, 71, § 1.º, incisos I e II, e 157, § 1º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



## I. Da lei impugnada

Eis a redação da Lei Distrital 7.078/2022, publicada no DODF de 2.3.2022:

### **LEI Nº 7.078, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2022 (Autoria do Projeto: Deputado Agaciel Maia)**

Altera a Lei nº 2.770, de 18 de setembro de 2001, que concede aos servidores que especifica parcela pecuniária e dá outras providências.

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal aprovou, o Governador do Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, sancionou, e eu, Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, na forma do § 6º do mesmo artigo, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Os arts. 2º e 3º da Lei nº 2.770, de 18 de setembro de 2001, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º A parcela pecuniária de que trata esta Lei será incorporada aos proventos de aposentadoria ou benefício de pensão.

Art. 3º A parcela pecuniária instituída por esta Lei será, exclusivamente, aos servidores especificados no art. 1º, lotados e em atividade nas unidades da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

Art. 2º Revoga-se o art. 4º, III, da Lei nº 2.770, de 2001.

Art. 3º A parcela pecuniária é única aos níveis superior, médio e fundamental.

Art. 4º A parcela pecuniária instituída no art. 1º da Lei nº 2.770, de 2001, com alterações posteriores, em especial a contida na Lei nº 5.179, de 20 de setembro de 2013, passa a ter seu valor especificado na forma do Anexo Único desta Lei.

Art. 5º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correm à conta das dotações orçamentárias da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário..

## II. Da Inconstitucionalidade da lei impugnada

De início, verifica-se que a lei questionada altera a Lei Distrital 2.770/2001 para conceder parcela pecuniária, a título de incentivo pela colaboração prestada ao Sistema de Saúde do Distrito Federal, em caráter eventual e precário, aos servidores ativos do Ministério da Saúde, oriundos do extinto Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social –



INAMPS, lotados mediante convênio na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

Vê-se que a lei trata da incorporação da parcela pecuniária aos proventos de aposentadoria ou benefício de pensão, do pagamento no período de licença prêmio, licença médica e afastamentos diversos e da majoração do valor da parcela pecuniária.

Assim, o artigo 1º da lei impugnada, ao conferir nova redação ao artigo 2º da Lei 2.770/2001 para determinar a incorporação da parcela pecuniária aos proventos de aposentadoria ou benefício de pensão, mostra-se formalmente inconstitucional, por usurpação da competência **privativa da União para legislar sobre o regime jurídico de seus servidores** (art. 61, § 1º, “a” e “c” da CRFB), em afronta ao 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Isso porque a Lei Orgânica do Distrito Federal traz preceitos claros sobre o espaço de competência normativa a ser exercido pelo Distrito Federal. E o seu artigo 14 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”.

Ademais, mostra-se também patente a inconstitucionalidade formal, por **vício de iniciativa**, da Lei Distrital 7.078/2022, oriunda de projeto de lei de iniciativa de Deputado Distrital integralmente **vetado** pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, após a derrubada do veto.

Da leitura do **Projeto de Lei nº 2.361/2021** em anexo, que deu origem à lei impugnada, é possível perceber que ele é de iniciativa parlamentar e dispõe sobre matérias afetas à **remuneração** de servidores públicos e ao seu regime jurídico, temas da competência legislativa **privativa** do Chefe do Poder Executivo, com nítido **aumento de despesas**, em manifesta afronta ao princípio da Separação dos Poderes (art. 53 da LODF).



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

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:

(...)

§ 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;

Sobre o tema, eis o entendimento do Supremo Tribunal Federal, de que é exemplo o seguinte julgado (grifos acrescentados):

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 7.385/2002 do Estado do Espírito Santo. Alteração da nomenclatura do cargo de perito em fotografia criminal e dos requisitos de escolaridade exigidos para o ingresso na função. **Aumento de remuneração. Projeto de origem parlamentar. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 1. Lei estadual que trata do regime jurídico, da remuneração e dos critérios de provimento de cargo público componente dos quadros de polícia civil estadual. Inconstitucionalidade formal da norma, tendo em vista a usurpação da competência privativa do chefe do Poder Executivo - consagrada no art. 61, § 1º, inciso I, alíneas a e c, da Constituição Federal – para iniciar processo legislativo que disponha sobre critérios de provimento de cargos, regime jurídico e aumento de remuneração de servidores públicos.** Precedentes. 2. Ação julgada procedente. (ADI 2834, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-197 DIVULG 08-10-2014 PUBLIC 09-10-2014)

Ademais, vê-se que a lei impugnada também afronta o disposto no artigo 157 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que exige que a “**concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração**” seja feita somente “se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias” (inc. I) e “prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes” (inc. II), o que não ocorreu no caso presente.

Todos esses vícios de inconstitucionalidade foram ressaltados nas **razões do veto** ao referido projeto de lei pelo Governador do Distrito Federal (Mensagem Nº 537/2021-GAG - grifos acrescentados):



## MOTIVOS DE VETO

A despeito do louvável escopo do ilustre parlamentar autor da proposta, observa-se que a mencionada proposição não poderá ser sancionada, vez que o teor do Projeto de Lei não reflete a formalidade que se espera da norma.

Inicialmente, verifica-se que o Projeto de Lei tem como objetivo alterar a Lei 2.770/2001, que concede aos **servidores ativos do Ministério da Saúde, oriundos do extinto Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social – INAMPS, lotados mediante convênio na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, parcela pecuniária, à título de incentivo pela colaboração prestada ao Sistema de Saúde do Distrito Federal, em caráter eventual e precário.**

Em suma, **o projeto trata de três pontos: (i) a incorporação da parcela pecuniária aos proventos de aposentadoria ou benefício de pensão; (ii) o pagamento no período de licença prêmio, licença médica e afastamentos diversos; (iii) a majoração no valor da parcela pecuniária.**

Nesse sentido, o art. 1º, ao conferir nova redação ao art. 2º da Lei 2.770/2001, a fim de incorporar a parcela pecuniária aos proventos de aposentadoria ou benefício de pensão, **é formalmente inconstitucional, por usurpação de competência privativa da União, para legislar sobre o regime jurídico de seus servidores, violando o art. 39, CF/88.**

O art. 2º revoga o art. 4º, III, da Lei 2.770/2001, de modo que licença prêmio, licença médica e afastamentos diversos passam a não mais suspender o pagamento da parcela pecuniária.

Destaque-se que o art. 14, § 2º, da Lei 3.872/2006 já prevê que afastamentos para tratamento de saúde do servidor não implicam a suspensão da parcela pecuniária.

De todo modo, há aqui violação ao art. 71, § 1º, II, LODF. Isso porque o dispositivo de autoria parlamentar **versa sobre o regime jurídico de servidores públicos, matéria cuja iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo.**

Por sua vez, o art. 3º dispõe que a **parcela pecuniária passa a ser única aos níveis superior, médio e fundamental, enquanto o art. 4º prevê que o valor da parcela será aquele estabelecido no anexo único do PL, a saber, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).**

Convém destacar que o valor da parcela pecuniária em questão já foi majorado em outras oportunidades. Conforme a Lei 6.133/2018, última alteração legislativa a respeito, seu valor é de R\$ 1.898,36 (mil oitocentos e noventa e oito reais e trinta e seis centavos).

Além disso, todas as alterações que majoraram a parcela pecuniária prevista Lei 2.770/2001 – Lei 6.133/2018, Lei 5.179/2013 e Lei 3.782/2006 foram de iniciativa do Poder Executivo.

Verifica-se, portanto, a **violação do art. 71, § 1º, V, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a instauração de processo legislativo de leis que tratam de aumento de despesa com servidores, com inegável e substancial impacto ao orçamento do Distrito Federal.**



Com efeito, nada obstante à nobre iniciativa parlamentar, por configurar **invasão de competência do Chefe do Poder Executivo, o PL 2.361/2021 viola a separação dos poderes, inscrita no art. 53, LODE, e a competência do Governador para iniciar o processo legislativo**, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica, conforme o comando do art. 100, VI, LODE.

Por estas razões, comunico que opus **veto total** ao Projeto de Lei nº 2.361, de 2021, em oportuno solicito aos Membros dessa Casa Legislativa a sua manutenção.

A hipótese, portanto, tendo em vista a franca inconstitucionalidade que fulmina a lei distrital impugnada, está a merecer o reconhecimento de sua inconstitucionalidade por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a afastá-la do ordenamento jurídico local com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

### III. Da necessidade de concessão da medida liminar

De acordo com os artigos 114 a 116 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, desde que presentes os requisitos, admite-se a concessão de **medida liminar** para a suspensão da lei objurgada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, releva considerar que a aparência do bom direito se encontra devidamente demonstrada. Os fundamentos constitucionais invocados patenteiam a plausibilidade da tese sustentada.

Igualmente, impende registrar que o aspecto da urgência – ***periculum in mora*** – encontra-se presente à sociedade, na medida em que o aumento da referida vantagem remuneratória foi determinado sem qualquer planejamento prévio por parte do Poder Executivo, com inequívoco **aumento de despesas** não previstas e **sem qualquer previsão orçamentária**.

Assim, urge que a questão receba resposta por parte do Poder Judiciário local, de sorte que se evitem maiores lesões aos postulados consagrados tanto na Constituição da República quanto, no que aqui interessa, na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Outrossim, alia-se à avaliação da existência do ***periculum in mora*** a mensuração a respeito da premência da decisão em face de **relevante interesse**



**de ordem pública**, consoante se depreende do sentido finalístico da norma inscrita no artigo 170, § 3.º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e no artigo 10, § 3.º, da Lei 9.868, de 1999, aplicáveis ao caso.

Nesse sentido, com o objetivo de possibilitar a suspensão da eficácia de diversas normas inconstitucionais, o Supremo Tribunal Federal iterativamente tem afirmado que o *periculum in mora* também consiste na **conveniência da concessão da medida cautelar**, cuja justificativa ontológica reside no caráter político que reveste o controle de constitucionalidade (RTJ 145/775 e 154/779), na medida em que age o órgão incumbido da fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis como verdadeiro “legislador negativo”.

Assim, a hipótese em tudo recomenda a concessão da medida acauteladora ***inaudita altera pars***.

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar da lei impugnada. *Alternativamente*, pede o Ministério Público seja imposto ao caso o **rito previsto no art. 113** do Regimento Interno desse Eg. TJDFT: “Se houver pedido de liminar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações no prazo de dez dias e a manifestação do Procurador-Geral do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Conselho Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”.

#### **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 seja de imediato submetido pelo Desembargador Relator o pedido de liminar ao Egrégio Conselho Especial do TJDFT, *inaudita altera pars*, nos



termos do § 3.º do artigo 10, e dos §§ 1.º e 2.º do artigo 11, da Lei 9.868, de 1999, para suspender a eficácia da **Lei Distrital 7.078**, de 23 de fevereiro de 2022, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva;

- b) após a decisão do pedido de concessão de medida liminar pelo Egrégio Conselho Especial, que seja intimado o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal para prestar informações acerca da lei ora impugnada, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999;
- c) em seguida, que seja intimada a Procuradora-Geral do Distrito Federal, para falar como curadora do ato normativo impugnado, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;
- d) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos constitutionis*; e
- e) a procedência do pedido, confirmando-se a medida liminar eventualmente concedida, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei Distrital 7.078**, de 23 de fevereiro de 2022, porque contrária aos artigos 14, 53, 71, § 1.º, incisos I e II, e 157, § 1º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 19 de outubro de 2022.

*(assinado digitalmente)*

**FABIANA COSTA OLIVEIRA BARRETO**

Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

*(assinado digitalmente)*

**Daniel Pinheiro de Carvalho**

Promotor de Justiça Adjunto

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ