



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**

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS EM EXERCÍCIO**, 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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

COM PEDIDO LIMINAR

contra o **artigo 3º da Lei Distrital 7.160**, de 1º de julho de 2022, frente aos artigos 53, 71, § 1.º, incisos I e II, 72, inciso I; e 157, § 1º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Do dispositivo legal impugnado

Eis a redação do artigo 3º da Lei Distrital 7.160/22, ora impugnado e destacado em negrito:

LEI Nº 7.160, DE 1º DE JULHO DE 2022
(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Institui a Gratificação de Incentivo ao Serviço Temporário de Médico, a ser paga aos médicos contratados temporariamente, e altera as Leis nº 4.266, de 11 de dezembro de 2008, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, e dá outras providências; e nº 4.470, de 31 de março de 2010, que reajusta as tabelas de vencimento das carreiras que menciona e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito federal decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º Fica instituída a Gratificação de Incentivo ao Serviço Temporário de Médico – Gistem, a ser paga ao médico de qualquer especialidade contratado com fundamento no art. 2º, II, VI, a, e X, a, b e d, da Lei nº 4.266, de 11 de dezembro de 2008, no percentual de 25% do vencimento básico inicial da carreira Médica.

Art. 2º O art. 7º da Lei nº 4.266, de 2008, é acrescido do § 6º, com a seguinte redação:

§ 6º O médico de qualquer especialidade contratado com fundamento no art. 2º, II, VI, a, e X, a, b e d, faz jus à Gratificação de Incentivo ao Serviço Temporário de Médico – Gistem.

Art. 3º O art. 38 da Lei nº 4.470, de 31 de março de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação: (Artigo vetado pelo Governador do Distrito Federal, mas mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, publicado no DODF de 08/09/2022.)

Art. 38. A Gratificação de Atividade de Vigilância Sanitária – GAV, instituída pelo art. 13 da Lei nº 3.351, de 9 de junho de 2004, e alterada na forma do art. 19 da Lei nº 4.426, de 18 de novembro de 2009, passa a ser devida, a contar de 1º de julho de 2022, no valor fixo de R\$2.000,00.

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

II. Da Inconstitucionalidade do dispositivo legal impugnado

De início, mostra-se patente a inconstitucionalidade formal do **artigo 3º da Lei Distrital 7.160/22**, oriundo de projeto de lei parcialmente **vetado** pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa, uma vez que



incluído por **emenda aditiva de iniciativa parlamentar** em projeto de iniciativa **privativa** do Chefe do Poder Executivo distrital.

Da simples leitura do **Projeto de Lei nº 2.873/2022**, que deu origem à Lei Distrital 7.160/2022, é possível perceber que o referido dispositivo legal não constava do projeto original. Confira-se:

PROJETO DE LEI Nº , DE 2022
(Autoria: Poder Executivo)

Institui a Gratificação de Incentivo ao Serviço Temporário de Médico, a ser paga aos Médicos contratados temporariamente, e altera a Lei nº 4.266, de 11 de dezembro de 2008.

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:

Art. 1º Fica instituída a Gratificação de Incentivo ao Serviço Temporário de Médico (GISTEM), a ser paga ao Médico, de qualquer especialidade, contratado com fundamento no art. 2º, incisos II, VI, alínea a, e X, alíneas a, b e d da Lei nº 4.266, de 11 de dezembro de 2008, no percentual de 25% do vencimento básico inicial da carreira Médica.

Art. 2º A Lei nº 4.266, de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 7º

§ 6º O Médico, de qualquer especialidade, contratado com fundamento no art. 2º, incisos II, VI, alínea a, e X, alíneas a, b e d, faz jus à Gratificação de Incentivo ao Serviço Temporário de Médico (GISTEM)." (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Dessa forma, ao aumentar o valor da Gratificação de Atividade de Vigilância Sanitária, o dispositivo legal impugnado incorreu em manifesta inconstitucionalidade formal, tendo em vista a patente **exorbitância do poder de emenda parlamentar**, por dispor sobre matéria estranha ao projeto e de iniciativa legislativa privativa do Governador do Distrito Federal, com nítido **aumento de despesas** não previstas na proposição original.

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, sob pena de afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

Sobre os limites ao poder de emenda parlamentar, assim tem decidido o Supremo Tribunal Federal (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 a referida emenda parlamentar dispõe sobre a **estrutura remuneratória** de determinados servidores públicos, com aumento de despesas, matéria que é da iniciativa legislativa **privativa** do Governador do Distrito Federal.

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

Art. 53. São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

(...)

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;

(...)

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;

Ademais, vê-se que o dispositivo legal impugnado 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).

Esses vícios de inconstitucionalidade foram também ressaltados nas **razões do veto** ao referido dispositivo legal pelo Governador do Distrito Federal, posteriormente derrubado pela Câmara Legislativa (grifos acrescentados):

MOTIVOS DE VETO

Observa-se que a mencionada proposição não poderá ser integralmente sancionada, uma vez que opus **veto ao art. 3º do Projeto de Lei nº 2.873/2022.**

Entende-se que a Emenda Aditiva (90056315), a qual **incluiu o art. 3º ao referido Projeto de Lei, contendo o acréscimo do art. 38 à Lei nº 4.470, de 31 de março de 2010, relativo ao aumento da Gratificação de Atividade de Vigilância Sanitária – GAV, no valor fixo de R\$ 2.000,00.**

No entanto, em que pese a importância das atividades de Vigilância Sanitária, a referida emenda tem o condão de **criar despesas sem respeitar ao disposto no art. 113, do ADCT, que estabelece justamente a necessidade de indicação das repercussões financeiras e orçamentárias das propostas normativas que criem ou alterem despesa obrigatória e/ou resultem na renúncia de receita.**

Sobre tema, o Supremo Tribunal Federal se posicionou pela aplicabilidade do dispositivo a todos os entes federativos, a partir do acórdão proferido na ADI 5816, sob pena de **vício formal de inconstitucionalidade da norma**, o qual vem sendo reforçado em diversos julgados inclusive do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Nestes termos, faz-se preciso vetar o art. 3º do PL em questão.

Por estas razões, comunico que opus **veto parcial** ao Projeto de Lei nº 2.873/2022, em oportuno solicito aos Membros dessa Casa Legislativa a sua manutenção.

A hipótese, portanto, tendo em vista a franca inconstitucionalidade que fulmina o dispositivo legal impugnado, está a merecer o reconhecimento de sua inconstitucionalidade por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a afastá-lo 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 do dispositivo legal objurgado 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 saciedade, pois o aumento da referida vantagem remuneratória foi feito sem qualquer planejamento prévio por parte do Poder Executivo, com inequívoco **aumento de despesas** não previstas no projeto original.

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 do dispositivo legal impugnado. *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 o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios em exercício:

- 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 do **artigo 3º da Lei Distrital 7.160**, de 1º de julho 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 do dispositivo legal ora impugnado, 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 dispositivo legal 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 do **artigo 3º da Lei Distrital 7.160**, de 1º de julho de 2022, porque contrário aos artigos 53, 71, § 1.º, incisos I e II, e 72, inciso I; e 157, § 1º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 8 de novembro de 2022.

(assinado digitalmente)

ANDRÉ VINÍCIUS DE ALMEIDA

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios em exercício

(assinado digitalmente)

Daniel Pinheiro de Carvalho

Promotor de Justiça Adjunto

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ