



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**, 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 7.117**, de 2 de abril de 2022, frente aos artigos 19, *caput* e inciso IX, 152 e 157, § 1º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Da lei impugnada

Inicialmente, cumpre observar que a presente ação direta de inconstitucionalidade advém de representação aviada pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal dirigida a esta Procuradoria-Geral de Justiça com vistas à provocação da jurisdição constitucional exercida pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça local (doc. 2).

Eis a redação da Lei Distrital 7.117/22, publicada no DODF de 5.4.2022:

LEI Nº 7.117, DE 2 DE ABRIL DE 2022
(Autoria do Projeto: Deputado Agaciel Maia)

Dispõe sobre a criação do Auxílio Financeiro de Desempenho – AFD para os servidores de provimento efetivo da carreira legislativa 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 instituído o Auxílio Financeiro de Desempenho – AFD, condicionado ao atingimento de metas institucionais, para os servidores de provimento efetivo da carreira legislativa em atividade, podendo ser fixadas metas individuais.

Parágrafo único. O AFD, de natureza indenizatória, é regulamentado pela Mesa Diretora.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

II. Da Inconstitucionalidade da Lei Distrital 7.117/22

Mostra-se patente a inconstitucionalidade da lei impugnada, por criar vantagem remuneratória, de valor indeterminado e de alegada natureza indenizatória, a servidores públicos distritais em manifesta afronta a diversos princípios que regem a administração pública do Distrito Federal e a regras constitucionais que determinam a demonstração prévia do impacto orçamentário da criação de benefícios da espécie e a existência de previsão orçamentária.

Isso porque, conforme demonstrado pela 3ª Procuradoria do Ministério Público de Contas do Distrito Federal em sua representação, a lei



impugnada institui auxílio financeiro de desempenho (AFD) aos servidores efetivos da Câmara Legislativa do Distrito Federal, atribuindo artificialmente ao referido benefício natureza **indenizatória**, a despeito de sua natureza de *gratificação*, em flagrante tentativa de burla à incidência do **teto constitucional** de remuneração dos servidores públicos (art. 37, XI, CFI)¹.

Inicialmente, importa destacar a diferença semântica entre auxílios propriamente ditos, indenizações e verbas remuneratórias: os auxílios guardam correlação com algo não intrinsecamente relacionado com o desempenho da função em si (ex: auxílio-alimentação, auxílio-moradia, auxílio-transporte, auxílio-saúde etc); já as indenizações se referem ao pagamento a título de compensação de algum direito não usufruído ou decorrente de alguma despesa arcada pelo servidor e relacionada com o exercício da função, ou seja, com uma despesa que o servidor teve para que pudesse se desincumbir das atribuições que lhe foram conferidas (ex: diárias, indenização de transporte etc); por sua vez, as verbas remuneratórias têm caráter de contraprestação pelo serviço prestado pelos servidores públicos. No caso em análise, a verba guarda ínsita correlação com as atividades prestadas pelo servidor e visa a remunerar o desempenho ótimo dos servidores, tal como ocorrem com as diversas Gratificações de Desempenho existentes em variadas carreiras da administração pública federal e em outras unidades da federação. Não há, portanto, nenhum caráter de auxílio ou de indenização em tal parcela. Assim denominá-la, para fazer de tal verba imune ao imposto de renda e ao teto remuneratório, implica em violação à probidade da

¹ Art. 37, XI, CF: a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)



administração e à isonomia com os demais servidores públicos que percebem gratificações de desempenho de natureza remuneratória (como devido).

A lei impugnada também não fixa qualquer limite ou parâmetro de cálculo do valor da referida gratificação, delegando a mero **ato administrativo** a definição do valor a ser pago aos servidores públicos da carreira legislativa do Distrito Federal.

Sabe-se que as gratificações podem ser divididas em **gratificações de serviço** (*propter laborem*) ou **gratificações especiais** (*propter personam*). Em nenhum dos casos existe liberalidade pura da Administração. São vantagens pecuniárias concedidas por interesse recíproco, no exclusivo interesse do serviço, ou exclusivamente em decorrência de fatos ou situações individuais ou familiares do servidor, desde que previstas em lei formal.

No caso presente, vê-se que o diploma normativo impugnado incide em vício de inconstitucionalidade, na medida em que se constitui em verdadeira **liberalidade ilegítima**, concedida a determinada categoria de servidores públicos, em flagrante afronta aos princípios constitucionais que devem nortear a Administração Pública, mais especificamente os da **impessoalidade**, da **moralidade**, da **razoabilidade**, da **motivação** e do **interesse público**, insculpidos no artigo 19, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

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

Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de **legalidade**, **impessoalidade**, **moralidade**, publicidade, **razoabilidade**, **motivação**, participação popular, transparência, eficiência e **interesse público**, e também ao seguinte: (Artigo alterado(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 106 de 13/12/2017)

(...)

IX – a **remuneração** dos servidores públicos e o subsídio de que trata o art. 33, § 5º, **somente podem ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;



O Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, ao analisar a constitucionalidade de lei semelhante, reafirmou a necessidade de observância dos referidos princípios constitucionais (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.112/2013. GRATIFICAÇÃO POR APREENSÃO DE ARMA DE FOGO. SERVIDORES INTEGRANTES DA ESTRUTURA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO DF. OFENSA À LODF. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO.

1. A Lei nº 5.112/2013, conquanto tenha sido editada com o salutar objetivo de reduzir os índices de criminalidade no Distrito Federal, **deixou de observar os princípios administrativos disciplinados no art. 19 da LODF.**

2. Ocorre invasão por parte do Distrito Federal de competência exclusiva da União para legislar sobre a remuneração dos servidores integrantes da estrutura da Segurança Pública do DF, em face do disposto nos artigos 1º e 14 da LODF.

3. **A Lei impugnada deixou de observar os princípios administrativos disciplinados no art. 19 da LODF**, à medida que, conquanto tenha sido editada com o salutar objetivo de reduzir os índices de criminalidade **desprezou os preceitos legais e morais que regem a atuação da Administração Pública.**

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*.

(Acórdão 852413, 20130020142362ADI, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 27/1/2015, publicado no DJE: 6/3/2015. Pág.: 120)

Ademais, vê-se que a lei distrital impugnada também afronta o disposto no artigo 157 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que exige que a concessão de **qualquer vantagem remuneratória** seja feita somente **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e prévia e suficiente dotação orçamentária.**

No mesmo sentido, o artigo 152, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal exige que proposições como esta, que criam vantagem remuneratória e aumentam despesas com pessoal, venham acompanhadas de demonstrativos orçamentários, o que também não foi observado no caso presente, tendo em vista que o Projeto de Lei nº 2.669/2022, que deu origem à lei impugnada, foi apresentado sem qualquer demonstrativo ou estudo prévio.

Eis a redação dos referidos dispositivos da LODF, também violados pela lei questionada (grifos acrescentados):



Art. 152. **Qualquer proposição que implique alteração, direta ou indireta, em dotações de pessoal e encargos sociais deverá ser acompanhada de demonstrativos da última posição orçamentária e financeira, bem como de suas projeções para o exercício em curso.**

(...)

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.

Assim, não há como negar que a criação artificiosa de “auxílio” a determinada categoria de servidores públicos, além de gerar indevido e significativo impacto nos cofres públicos do Distrito Federal, revela-se incompatível com a Carta Política do Distrito Federal.

A hipótese, portanto, tendo em vista a franca inconstitucionalidade que fulmina o diploma 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 ato normativo 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 sociedade, na medida em que a referida vantagem remuneratória foi criada sem qualquer planejamento prévio ou **previsão orçamentária** e com manifesta intenção de **burla ao teto remuneratório**, conforme apontado pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal em sua representação.

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 Federal 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. TJDF: “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:

- 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 7.117**, de 2 de abril 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 sejam intimados o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Governador do Distrito Federal, para prestarem informações acerca do diploma 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 diploma 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



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

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 7.117**, de 2 de abril de 2022, porque contrária aos artigos 19, *caput* e inciso IX, 152 e 157, § 1º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 18 de janeiro de 2023.

(assinado digitalmente)

Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur

Procurador-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