



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 DOS 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 6º, 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 nº 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 o **artigo 2º da Lei Distrital nº 7.586**, de 28 de novembro de 2024, publicada no DODF de 29.11.2024, em face dos artigos 1º, 14, 53, e 71, § 1º, incisos II e IV, e § 3º, da Lei Orgânica do Distrito Federal — LODF, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Do dispositivo legal impugnado

Eis a redação do artigo 2º da Lei Distrital nº 7.586/24, incluído no projeto original via emenda parlamentar:

LEI Nº 7.586, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2024
(Autoria: Poder Executivo)

Altera a Lei nº 4.949, de 15 de outubro de 2012, que "Estabelece normas gerais para realização de concurso público pela administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal" e dá outras providências.

(...)

Art. 2º Fica assegurado abono de ponto anual de 5 dias aos servidores ocupantes de cargos efetivos integrantes das carreiras da Polícia Civil do Distrito Federal.

§ 1º O abono de ponto anual assegura ao servidor o afastamento por 5 dias, concedido àquele que não tenha falta injustificada ao serviço no ano anterior.

§ 2º O gozo do abono de ponto pode se dar em dias intercalados.

§ 3º Ato do Delegado-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal disporá sobre a concessão do abono de ponto anual de que trata este artigo.

II. Da Inconstitucionalidade do dispositivo legal impugnado

Inicialmente, cumpre observar que a presente ação direta de inconstitucionalidade advém de análise feita pelo **Tribunal de Contas do Distrito Federal** nos autos do **processo administrativo nº 00600-00000314/2024-10-e - Decisão nº 1895/2025¹ (doc. 2)**, em representação dirigida a esta Procuradoria-Geral de Justiça com vistas à provocação da jurisdição constitucional exercida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Da leitura do artigo 2º da Lei Distrital nº 7.586/24 é possível constatar que ele, por dispor inequivocamente sobre tema afeto aos servidores da Polícia Civil do Distrito Federal, ao conceder a estes o direito ao “abono de ponto anual de 5 dias”, incide, de fato, nos vícios de inconstitucionalidade apontados pela Corte de Contas do Distrito Federal.

¹ [TCDF - Tribunal de Contas do Distrito Federal](https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&nrproc=314&anoproc=2024)
(<https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&nrproc=314&anoproc=2024>)



Isso porque, ao legislar sobre tal matéria, a Câmara Legislativa do Distrito Federal malferiu os artigos 1º e 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, contrariando regra constitucional que estabelece que a legislação sobre o assunto deve ser, unicamente, federal, ao que a Lei Orgânica proclama obediência (art. 1º), além de ter exercido competência legislativa que lhe é vedada pela Constituição da República (art. 14 da LODF).

Com efeito, no artigo 21, inciso XIV, da Constituição da República, determina-se competir à União “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal”. A seu turno, no § 4º do artigo 32 da Constituição, estabelece-se que “lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar”. Na mesma linha, no artigo 48, assentou-se caber ao Congresso Nacional “dispor sobre todas as matérias de competência da União”.

Assim, por força do disposto nesses mencionados dispositivos, o Distrito Federal não pode legislar acerca da organização e da manutenção da Polícia Civil nem sobre direitos e deveres de seu pessoal.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, de que é exemplo o seguinte julgado (grifos acrescentados):

CONSTITUCIONAL. DISTRITO FEDERAL. POLÍCIA CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. C.F., art. 21, XIV. Lei Distrital 2.939/02.

I. - Competência privativa da União para organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal: competência da União para legislar, com exclusividade, sobre a sua estrutura e o regime jurídico do seu pessoal. Precedentes do STF. II. - ADI julgada precedente.

(ADI 2881, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 19-02-2004, DJ 02-04-2004 PP-00008 EMENT VOL-02146-03 PP-00604)

Em outra recente oportunidade, tal entendimento restou reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal (grifos acrescentados):

CONSTITUCIONAL. LEI DISTRITAL 837/1994, QUE PROMOVE A ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (CF, ARTS. 21, XIV, E 24,



§ 1º). ATRIBUIÇÃO DE AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA. OFENSA À PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE SUBORDINAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL AO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL (CF, ART. 144, § 6º). PROCEDÊNCIA.

1. A Lei 837/1994 do Distrito Federal dispôs sobre a organização da estrutura orgânica de sua própria **Polícia Civil**, com a instituição e extinção de cargos em comissão, unidades internas, atribuições concernentes e diretrizes administrativas, financeiras e funcionais, promovendo verdadeira estruturação do órgão policial. Com isso, **invadiu a esfera de competência da União, estabelecida pela Constituição Federal, para manter e organizar a Polícia Civil do Distrito Federal, bem como para editar normas gerais sobre a matéria (arts. 21, XIV, e 24, XVI, § 1º, da CF)**. Precedentes. 2. O art. 144, § 6º, da CF estabelece vínculo de subordinação entre os Governadores de Estado ou do Distrito Federal e as respectivas Polícias Cíveis, em razão de que se mostra inconstitucional a atribuição de autonomia administrativa e financeira aos respectivos órgãos policiais, mesmo que materializadas em deliberações da Assembleia local. 3. Ação Direta julgada procedente.

(ADI 6611, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17-05-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-101 DIVULG 26-05-2021 PUBLIC 27-05-2021)

Tal matéria também já foi objeto de análise pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, que decidiu no mesmo sentido (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL Nº 2.718/2001 - AUXÍLIO ÓBITO E DE INVALIDEZ - INTEGRANTES DAS CARREIRAS DA POLÍCIA CIVIL, MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIRO MILITAR DO DISTRITO FEDERAL - INCOMPETÊNCIA - ART. 21, INC. XIV, CF/88.

A Lei nº 2.718/2001, ao instituir o auxílio-óbito e de invalidez para os **integrantes das carreiras da Polícia Civil, Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do DF, dispôs acerca da manutenção dessas instituições, adentrando, pois, na competência da União prevista no art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, razão pela qual evidencia-se o vício de inconstitucionalidade** da mencionada norma. Liminar deferida.

(Acórdão 154505, 20010020065368ADI, Relator(a): VASQUEZ CRUXÊN, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 20/11/2001, publicado no DJU SEÇÃO 3: 14/6/2002. Pág.: 141)

Em outra ação direta de inconstitucionalidade julgada recentemente, tal entendimento foi reafirmado pelo referido órgão colegiado do Tribunal de Justiça local (grifos acrescentados):



Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei distrital 7.491/2024. Medida cautelar. Autorização de conversão de licença-prêmio em pecúnia. **Polícia Civil do DF. Competência privativa da União. Iniciativa do Chefe do Executivo. Medida cautelar deferida.**

I. Caso em exame

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, contra a Lei distrital n. 7.491/24 em face dos artigos 1º, 14, 53, 71, § 1º, incisos I e II, e 157 da Lei Orgânica do Distrito Federal. A referida lei, oriunda de projeto de **iniciativa parlamentar**, permite a “conversão em pecúnia e o respectivo pagamento do saldo de licença-prêmio para os **servidores em atividade ocupantes dos cargos integrantes das carreiras da Polícia Civil do Distrito Federal**”.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se estão presentes os requisitos autorizadores para a medida cautelar de suspensão da Lei distrital n. 7.491/24.

III. Razões de decidir

3. A Lei Distrital n. n. 7.491/24, ao permitir a “conversão em pecúnia e o respectivo pagamento do saldo de licença-prêmio para os servidores em atividade ocupantes dos cargos integrantes das carreiras da Polícia Civil do Distrito Federal”, **viola a competência da União (art. 21, XIV) para organizar e manter a polícia civil**, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, **e, por interferir na gestão administrativa, afronta a iniciativa privativa do Chefe do Executivo** (leis que disponham sobre a estrutura, funcionamento e atribuições no âmbito da administração, é do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 71, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal).

IV. Dispositivo

4. Medida cautelar deferida, suspendendo-se a eficácia da lei. Efeitos “ex-tunc” e alcance “erga omnes”. (Acórdão 1983099, 0750708-07.2024.8.07.0000, Relator(a): GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 25/03/2025, publicado no DJe: 09/04/2025.)

Ainda que não houvesse invasão da competência legislativa da União para dispor sobre o tema, o artigo 2º da Lei Distrital nº 7.586/24, **incluído via emenda parlamentar** no projeto original, que **versava sobre tema diverso (concurso público)**, incorre também em manifesta **ingerência** em matéria afeta à iniciativa legislativa **privativa** do Chefe do Poder Executivo e, portanto, em vilipêndio à disciplina prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal, relativa às normas de absorção compulsória (ou de repetição obrigatória) da Constituição da República acerca do devido processo legislativo.



Isso porque o referido artigo **não constava do projeto original (PL nº 1267/2024²)**, que versava unicamente sobre “normas gerais para realização de concurso público pela administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal”, tendo sido incluído por emenda de iniciativa de Deputado Distrital **sem qualquer pertinência temática**.

Assim, ao dispor, via emenda parlamentar, sobre tema afeto a servidores públicos e ao funcionamento da administração pública, matérias de iniciativa **exclusiva** do Chefe do Poder Executivo, o referido dispositivo legal afronta também os artigos 53 e 71, § 1º, incisos II e IV, e § 3º, da Lei Orgânica do Distrito Federal (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 na Lei Orgânica, cabe: (*Caput* com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 27.2.2015, publicada no DODF de 4.3.2015).

(...)

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

(...)

II - **servidores públicos** do Distrito Federal, seu **regime jurídico**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

(...)

§ 3º **As emendas parlamentares a proposição de iniciativa do Poder Executivo**, inclusive aos projetos de lei de que trata o § 1º, VI, deste artigo, **devem guardar pertinência temática com a matéria a deliberar**. (*Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 80 de 31/07/2014*)

Assim, é de reconhecimento inafastável, portanto, que, ao dispor sobre matéria privativa do Chefe do Poder Executivo, usurpou-lhe a competência, em flagrante violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

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.

2 [Proposição - CLDF](https://www.cl.df.gov.br/web/guest/proposicao/-/documentos/PL_1267_2024) (https://www.cl.df.gov.br/web/guest/proposicao/-/documentos/PL_1267_2024)



Sobre os limites ao poder de emenda parlamentar, assim tem decidido o Supremo Tribunal Federal (grifos acrescentados):

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 mesmo sentido é o entendimento do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, de que é exemplo o seguinte julgado (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 8º DA LEI DISTRITAL Nº 3.437/2004, ACRESCIDO PELA LEI DISTRITAL Nº 4.852/2012. IMPOSIÇÃO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE DEVERES DE REGULAMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO, NO PRAZO DE 90 DIAS. EXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR A INICIATIVA DE PROJETO NORMATIVO QUE VERSE SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DE SEUS ÓRGÃOS E ENTIDADES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL PRESENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INGERÊNCIA INDEVIDA DO PODER LEGISLATIVO NO FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL. AÇÃO PROCEDENTE.

1. O art. 8º da Lei Distrital nº 3.437/2004, incluído pela Lei Distrital nº 4.852/2012, ambas de iniciativa parlamentar, determina que a Administração Pública regule a Lei, fiscalize seu cumprimento e a atualização de cadastros, bem como organize os espaços físicos por ela tratados, no prazo de 90 dias.

2. **Reconhece-se a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, do dispositivo impugnado, na medida em que ele invade a competência privativa do Governador para dar início ao processo legislativo que disponha sobre organização,**



funcionamento e atribuições dos órgãos integrantes da Administração Pública distrital.

3. A separação dos poderes é garantia constitucional que visa a proteger não apenas as liberdades individuais, mas também a resguardar o devido funcionamento do Estado Democrático de Direito, evitando a concentração de poder. Desse modo, **há inconstitucionalidade material, por afronta ao princípio da separação dos poderes, quando o ato normativo impugnado importa em ingerência indevida na esfera funcional da Administração Pública.**

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e, no mérito, julgada procedente. (Acórdão 1163541, 20190020000239ADI, Relator: JOÃO BATISTA TEIXEIRA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 26/3/2019, publicado no DJE: 8/4/2019. Pág.: 28/29)

Enfim, considerando a manifesta inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei Distrital nº 7.586/24, impõe-se a sua retirada do ordenamento jurídico local, a fim de que não se lhe reconheçam efeitos jurídicos.

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 impugnado 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 dispositivo legal impugnado trata de matéria da competência legislativa exclusiva da União e de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, com nítida ingerência na esfera funcional dos integrantes da Polícia Civil 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 nº 9.868/99, aplicáveis ao caso.

Nesse sentido, com o objetivo de possibilitar a suspensão da eficácia de diversas normas manifestamente 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, na medida em que age o órgão incumbido da fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis como verdadeiro “legislador negativo”.

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar do dispositivo legal impugnado. *Alternativamente*, pede o Ministério Público seja imposto ao caso o **rito mais célere 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:

- a) O recebimento da presente ação, para que seja de imediato submetido pelo Desembargador Relator o pedido 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 nº 9.868/99, para suspender a eficácia do **artigo 2º da Lei Distrital nº 7.586**, de 28 de novembro de 2024, 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 Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para prestarem informações acerca do dispositivo legal ora impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei nº 9.868/99;
- c) em seguida, que seja intimada a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, para falar como curadora do dispositivo legal impugnado, nos termos do artigo 8.º da Lei nº 9.868/99, 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 2º da Lei Distrital nº 7.586**, de 28 de novembro de 2024, porque contrária aos artigos 1º, 14, 53, e 71, § 1º, incisos II e IV, e § 3º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, data da assinatura eletrônica.

(assinado digitalmente)

Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur
Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

(assinado digitalmente)



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

Daniel Pinheiro de Carvalho
Promotor de Justiça Adjunto
Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ