



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 8º da Lei 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

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

contra o **artigo 3.º do Decreto 23.390**, de 26 de novembro de 2002 (publicado no DODF de 27/11/2002), o **Decreto 24.198**, de 6 de novembro de 2003 (publicado no DODF de 7/11/2003), o **Decreto 35.181**, de 18 de fevereiro de 2014 (DODF de 19/2/2014) e o **Decreto 35.182**, de 18 de fevereiro de 2014 (publicado no DODF de 19/2/2014), frente ao art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Dos atos normativos atacados

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 3.º do Decreto 23.390 e dos Decretos 24.198, 35.181, 35.182, todos expedidos pelo Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, que versam sobre **os valores** do auxílio-alimentação e do auxílio-moradia devidos aos policiais militares e bombeiros militares do DF, porque incompatíveis com o art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar a íntegra dos atos normativos questionados:

DECRETO N° 23.390, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2002

Reajusta o valor da parcela pecuniária de que trata o art. 3º do Decreto nº 23.390, de 26 de novembro de 2002.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 100. incisos VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, combinado com o disposto no art. 3º, Inciso XIII, da Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, decreta:

[...]

Art. 3.º. O auxílio-alimentação será pago no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais).

[...]

Brasília, 26 de novembro de 2002
114º da República e 43º de Brasília
JOAQUIM DOMINGOS RORIZ

DECRETO N° 24.198, DE 06 DE NOVEMBRO DE 2003

Reajusta o valor da parcela pecuniária de que trata o art. 3º do Decreto nº 23.390, de 26 de novembro de 2002.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 100. incisos VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, combinado com o disposto no art. 3º, Inciso XIII, da Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, decreta:

Art. 1º. O valor do auxílio-alimentação de que trata o art. 3º do Decreto nº 23.390, de 26 de novembro de 2002, fica reajustado em 50% (cinquenta por cento), a partir de 1º de outubro de 2003.

Art. 2º. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Brasília, 06 de novembro de 2003
115º da República e 44º de Brasília
JOAQUIM DOMINGOS RORIZ



DECRETO Nº 35.181, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2014.

Regulamenta o Auxílio-Moradia de que trata o inciso XIV do art. 3º, da Lei Federal nº 10.486, de 4 de julho de 2002, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o inciso VII do artigo 100, da Lei Orgânica do Distrito Federal e o inciso XIV do art. 3º da Lei Federal nº 10.486, de 4 de julho de 2002, DECRETA:

Art. 1º O auxílio-moradia devido aos militares do Distrito Federal, na ativa e na inatividade, consiste no direito pecuniário mensal destinado a auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes.

Art. 2º Os valores do auxílio-moradia de que trata este Decreto e suas respectivas vigências passam a vigorar, conforme estabelecido na Tabela III do Anexo IV, da Lei Federal nº 10.486, de 4 de julho de 2002, nos termos do disposto Anexo Único deste Decreto.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 18 de fevereiro de 2014.
126º da República e 54º de Brasília
AGNELO QUEIROZ

ANEXO ÚNICO						
AUXÍLIO MORADIA						
POSTO DE GRADUAÇÃO	01/09/2014		01/09/2015		01/09/2016	
	AMCD	AMSD	AMCD	AMSD	AMCD	AMSD
CORONEL	1.200,00	400,00	2.400,00	800,00	3.600,00	1.200,00
TENENTE CORONEL	1.157,87	385,96	2.315,74	771,91	3.473,61	1.157,87
MAJOR	1.085,55	361,85	2.171,10	723,70	3.256,66	1.085,55
CAPITÃO	871,17	290,39	1.742,35	580,78	2.613,52	871,17
PRIMEIRO TENENTE	761,54	253,85	1.523,09	507,70	2.284,63	761,54
SEGUNDO TENENTE	717,90	239,30	1.435,81	478,60	2.153,71	717,90
ASP OFICIAL	604,49	201,50	1.208,99	403,00	1.813,48	604,49
ALUNO 3º ANO	342,62	114,21	685,24	228,41	1.027,86	342,62
ALUNO 1º/2º ANO	283,53	94,51	567,06	189,02	850,59	283,53
SUBTENENTE	647,51	215,84	1.295,03	431,68	1.942,54	647,51
PRIMEIRO-SARGENTO	587,83	195,94	1.175,66	391,89	1.763,50	587,83
SEGUNDO-SARGENTO	505,36	168,45	1.010,71	336,90	1.516,07	505,36
TERCEIRO-SARGENTO	466,17	155,39	932,35	310,78	1.398,52	466,17
CABO	385,94	128,65	771,89	257,30	1.157,83	385,94
SOLDADO	365,19	121,73	730,38	243,46	1.095,58	365,19
SOLDADO CLASSE 2ª	283,53	94,51	567,06	189,02	850,59	283,53

AMCD – Auxílio Moradia com Dependentes

AMSD – Auxílio Moradia sem Dependentes

DECRETO Nº 35.182, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2014.



Dispõe sobre valor do Auxílio-Alimentação de que trata o inciso XIII do art. 3º, da Lei Federal nº 10.486, de 4 de julho de 2002, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o inciso VII do artigo 100, da Lei Orgânica do Distrito Federal, o inciso XIII do art. 3º da Lei Federal nº 10.486, de 4 de julho de 2002, DECRETA:

Art. 1º O Auxílio-Alimentação devido aos militares do Distrito Federal passa a vigorar a partir de 1º de maio de 2014, no valor de R\$ 850,00 (oitocentos e cinquenta reais).

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

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

Brasília, 18 de fevereiro de 2014.
126º da República e 54º de Brasília
AGNELO QUEIROZ

II. Da viabilidade de provocação do controle abstrato de constitucionalidade sobre Decreto do GDF

Com o fito de afastar qualquer alegação acerca da inviabilidade de provocação da fiscalização abstrata da constitucionalidade de dispositivo do Decreto retrotranscrito, revela-se oportuno tecer algumas considerações.

Hely Lopes Meirelles assim define o ato normativo *Decreto*, *verbis*:

Decretos, em sentido próprio e restrito, são atos administrativos da competência dos Chefes do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresso, explícito ou implícito, pela legislação. Comumente, o decreto é *normativo* e *geral*, podendo ser *específico* ou *individual*. Como ato administrativo, o decreto está sempre em situação inferior à da lei e, por isso mesmo, não a pode contrariar. O decreto geral tem, entretanto, a mesma normatividade da lei, desde que não ultrapasse a alçada regulamentar de que dispõe o Executivo. (**Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 174-175).

Mais adiante, admitindo a existência do Decreto **independente** ou **autônomo**, esclarece o administrativista sua definição: “é o que dispõe sobre matéria ainda não regulada especificamente em lei. A doutrina aceita esses provimentos administrativos *praeter legem* para suprir a omissão do legislador,



desde que não invadam as reservas da lei, isto é as matérias que só por lei podem ser reguladas” (MEIRELLES, 2002, p. 175, grifos acrescentados).

Como ato administrativo inferior à lei, o Decreto **não pode substituí-la, contrariá-la nem ir além do que ela permite**. No que tal ato administrativo infringir ou extravasar estas limitações, máxime em se tratando de matéria não legislada, será írrito e nulo, caracterizando não só ilegalidade, mas também inconstitucionalidade, por terem sido violados limites impostos em dispositivos da LODF, bem como pela inexistência de lei.

Demonstrar-se-á no transcurso desta peça que os decretos impugnados foram além dos limites delineados pela legislação que trata do tema.

Esse Egrégio Tribunal de Justiça, a propósito, tem se mostrado atento defensor da necessidade de controle de Decretos que contrariem normas constitucionais, consoante se observa nos seguintes arestos, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO POR FALTA DE PRESSUPOSTO. DECRETO GDF Nº 16.114/94 - VIOLAÇÃO DE NORMAS DA L.O.D.F.: ARTS 128, I E 132, "e". IMPOSTO DE TRANSMISSÃO SOBRE BENS IMÓVEIS (ITBI) - INCIDÊNCIA SOBRE FATOS GERADORES DIVERSOS. VÍCIO DE ORDEM FORMAL (LEGALIDADE) E MATERIAL (CONTÉUDO).

- O decreto distrital, como ato legal normativo, é suscetível do juízo de inconstitucionalidade, de competência do TJDF.

A previsão, por decreto, de fatos geradores de tributo (no caso I.T.B.I.), diversos dos expressamente previstos na lei orgânica do DF, além de ferir a legalidade tributária, que só permite a previsão via lei em sentido formal, ofende materialmente o perfil constitucional do imposto de transmissão, inter vivos, de bens imóveis, porque tal tributo não tem, como fonte determinante de sua incidência, meros atos obrigacionais de promessa tendentes à futura realização do fato tributável.

(TJDFT, ADI 1999.00.2.001627-3, Rel. Des. Everards Mota e Matos, Acórdão 113.417, DJ 09.02.1999, sem ênfase no original)

ADI - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DEC. DISTRITAL 19.707/98 - COMÉRCIO, DISPENSAÇÃO, REPRESENTAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO, IMPORTAÇÃO OU EXPORTAÇÃO DE DROGAS, MEDICAMENTOS, INSUMOS FARMACÊUTICOS E CORRELATOS - ART. 21, DA LEI 5.991/73 - LEGISLAÇÃO SUPLETIVA SOBRE A QUAL, SE EXISTENTE,



CABERÁ REGULAMENTAÇÃO DO SENHOR GOVERNADOR - ARTS. 14 E 100, VII, DA LODF - PROCLAMADA A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 19.707/98 - MAIORIA.

1) NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM DUPLO FUNDAMENTO (VÍCIO FORMAL E VÍCIO MATERIAL), CONHECIDO E PROCLAMADO O PRIMEIRO, POR ÓBVIO, A PREJUDICIALIDADE INSTRUMENTAL ALCANÇA O SEGUNDO.

2) **O ATO DE REGULAMENTAR LEI, COM FORÇA NORMATIVA, EXTRAPOLANTE DO TEXTO DE ORIGEM E SEM O RESPALDO DA LEGISLAÇÃO, NOS TERMOS DA LEI ORGÂNICA, ADMITE O JUÍZO DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

3) O SENHOR GOVERNADOR NÃO PODE, EM PRINCÍPIO, REGULAMENTAR LEI FEDERAL, SÓ SANCIONA, PROMULGA, FAZ PUBLICAR E ORDENA SOBRE LEIS LOCAIS. CABE-LHE, NO ENTANTO, QUANDO DEVIDAMENTE AUTORIZADO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NO ÂMBITO DO SUPLEMENTAR PERMITIDO, DISPOR SOBRE TEXTO DA UNIÃO, COMO NO CASO DO ART. 21, DA LEI Nº 5.991/73, TODAVIA, POR ÓBVIO, DESDE QUE RESPALDADO NA PERMISSIBILIDADE LEGISLATIVA CORRESPONDENTE, NOS TERMOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (ARTS. 14 E 100, VII), SEM O QUÊ O ATO PADECE DE VÍCIO DE FORMA, INSUSCETÍVEL DE CONserto OU REMENDO.

(TJDFT, 19990020038962ADI DF, Rel. Des. Eduardo de Moraes Oliveira, Acórdão 141.848, DJ 05.09.2001, sem ênfase no original.)

O ilustre Desembargador Sérgio Bittencourt, nos autos da ADI 2009.00.2.003063-5, em que também foi discutida a questão, anotou, de forma bastante precisa, que, “tratando-se de exorbitância do poder regulamentar, **uma análise de ilegalidade do Decreto regulamentador ficaria prejudicada, na medida em que não haveria um parâmetro a ser tomado como ponto de controle, já que terá havido verdadeira inovação no mundo jurídico e não contrariedade à norma regulamentada**” (grifos acrescentados).

Os Decretos impugnados por meio da presente ação não só extrapolaram os limites delineados pelas normas legais que pretenderam regulamentar, mas, principalmente, afrontaram norma específica da Lei Orgânica que trata da matéria, como se verá adiante.



O Supremo Tribunal Federal, após verificar a presença de um coeficiente mínimo de generalidade, impessoalidade e abstração no ato normativo cuja fiscalização concentrada de constitucionalidade se pretende, admite que a ação direta de inconstitucionalidade se volte contra Decreto. Em outras palavras, se o Decreto extrapola os fins precípuos deixados a essa específica categoria legislativa, é possível o reconhecimento de sua inconstitucionalidade por meio de ação direta. Confira-se, a propósito, o seguinte julgado:

DECRETO REGULAMENTADOR - EXTRAVASAMENTO - ATUAÇÃO LEGISLATIVA. De início exsurge o sinal do bom direito quando o decreto legislativo de sustação de ato regulamentador de lei extravasa os limites próprios à preservação da competência da casa legislativa. Isso ocorre em relação ao Decreto Legislativo nº 111/96 da Câmara Distrital de Brasília, no que suspendeu, sem distinguir preceitos, o decreto do Governador de nº 17.128, de 31 de janeiro de 1996, editado em parte, à luz da Lei nº 237, de 20 de janeiro de 1992. Suspensão parcial deferida pelo Presidente da Corte e referendada pelo Plenário.
(STF, ADIMC 1.533/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Ementário 1.869/89)

Para rematar a questão, revela-se oportuno consignar o preciso escólio jurisprudencial também do STF sobre a questão, da lavra do Ministro Celso de Mello, *verbis*:

(...) O **princípio constitucional da reserva de lei formal** traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois **veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos**. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. **Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento.** É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), **usurpando**, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, **competência que não lhe pertence**, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes (...).
(STF, ADIMC 2.075/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003, sem ênfase no original).



Assim, fixada a plena viabilidade de manejo da ação direta de inconstitucionalidade dos Decretos mencionados, de natureza flagrantemente **autônoma**, passa-se à demonstração da sua incompatibilidade vertical com o preceito estabelecido na Carta Política do Distrito Federal.

III. Dos limites constitucionais para o exercício da competência do Distrito Federal: o artigo 14 da LODF

A Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece em seu artigo 14 o seguinte: “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”.

O preceito veiculado na LODF, evidentemente, só possui conteúdo semântico quando lido à luz da Constituição Federal, isto é, o preceito normativo insculpido no art. 14 só guarda sentido jurídico quando compreendido a partir das disposições trazidas pela Carta de 1988 a respeito das competências reservadas à União, Estados e Municípios.

Nessa linha de ideias, a Constituição da República, precisamente no art. 21, inciso XIV, prevê que incumbe à **União** “**organizar e manter** a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio” (redação determinada pela Emenda 19/1998).

O preceito constitucional ganhou concretude com a edição da Lei 10.633, de 27/12/2002, que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF. O art. 1.º da Lei é elucidativo: “Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como



assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal”.

De igual modo, uma vez que se cuida de competência da União, **o regime remuneratório dos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal exigiu a edição de Lei própria**. Trata-se justamente da Lei 10.486, de 4/7/2002. O art. 2.º desse diploma legal prevê, entre os direitos pecuniários dos policiais militares e bombeiros militares do DF, a percepção de **auxílio-alimentação e auxílio-moradia** (art. 2.º, inciso I, letras “e” e “f”). O parágrafo único desse mesmo artigo estabelece que “Os valores representativos dos direitos previstos neste artigo são os estabelecidos em **legislação específica** ou **constantes nas tabelas do Anexo IV**” (grifos nossos). Destaque para a locução que para a fixação dos valores exige, repita-se, “legislação específica ou constantes nas tabelas do Anexo IV”.

Os incisos XIII e XIV do artigo 3.º da Lei conceituam o auxílio-alimentação (“direito pecuniário mensal devido ao militar para custear gastos com alimentação, regulamentado pelo Governo do Distrito Federal”) e o auxílio-moradia (“direito pecuniário mensal devido ao militar, na ativa e na inatividade, para auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes, conforme a Tabela III do Anexo IV, regulamentado pelo Governo do Distrito Federal”).

Veja-se que o Anexo IV da Lei minudencia **expressamente**, para cada um dos postos ou graduações da PMDF e do CBMDF, os **valores a serem pagos** a título de **auxílio-moradia**. Já em relação ao auxílio-alimentação, vale dizer que a Lei 10.486 não especificou ou detalhou valores.

Nesse sentido, portanto, a fórmula é de clareza solar. Ou se observa o próprio texto da Lei 10.486 e seu Anexo IV, no caso dos valores do auxílio-moradia, ou se observa legislação específica, no caso do auxílio-alimentação. Os Decretos ora atacados simplesmente **se substituíram à legislação federal**, indo



muitíssimo além do lícito exercício do poder regulamentar conferido por lei ao Governador do Distrito Federal.

Assim delineada a questão, vê-se que os Decretos que ensejam a presente provocação contrariam de modo direto e exposto o texto da Constituição da República.

Especificamente sobre o inciso XIV do art. 21 da Constituição, o Excelso Pretório editou o **enunciado 647**, segundo o qual “**Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar do Distrito Federal**”.

IV. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO – Da inconstitucionalidade do Decreto 35.182 e dos Decretos que lhe antecederam

O Decreto 35.181, já transcrito, majorou os valores pagos a título de auxílio-alimentação aos policiais militares e bombeiros militares do Distrito Federal. Ao fazê-lo, contrariou o art. 14 da LODF, por nítida invasão da competência da União.

Em rigor, nos termos da LODF e também da Constituição Federal, em estrita obediência a preceito sumular do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, auxílio-alimentação devido a policiais militares e bombeiros militares do Distrito Federal deve observar lei específica emanada da União (lei federal, portanto). Não há como admitir que o poder regulamentar conferido ao Governador do Distrito Federal possa majorar, sem maiores preocupações com a definição orçamentária de um Fundo constituído e mantido pela União, os valores que são custeados por ente diverso daquele que define os valores a serem pagos.

Veja-se que, na presente ação, procede-se ao ataque do Decreto 35.181 e dos Decretos que lhe antecederam, justamente para afastar o efeito repristinatório de norma inconstitucional, pois, pelas razões já expostas, **todos os decretos distritais que trouxeram previsão de valores a título de auxílio-**



alimentação a policiais militares e bombeiros militares do Distrito Federal patente e diretamente invadiram competência privativa da União e contrariaram a exigência de lei (federal) específica.

Para afastar o risco de efeito repristinatório de norma igualmente inconstitucional, ataca-se por meio da presente ação direta de inconstitucionalidade o art. 3.º do Decreto 23.390 e o Decreto 24.198, dado que ambos positivam de modo inconstitucional o **valor** a ser pago a título de auxílio-moradia. Convém registrar que as demais normas regulamentares sobre o auxílio-moradia, lançadas no corpo do Decreto 23.390 são plenamente válidas e decorrentes do lícito poder regulamentar conferido ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal pela Lei federal 10.486. Esta lei federal, contudo, não autorizou o Chefe do Poder Executivo local a prever **valores**, os quais serão custeados por verba oriundo de fundo próprio mantido pela União federal.

V. AUXÍLIO-MORADIA – Da inconstitucionalidade do Decreto 35.181 (modificação de tabela veiculada em lei federal por decreto distrital)

Já o Decreto 35.181, ao simplesmente majorar os valores do auxílio-moradia, pretendeu modificar texto legal expresso, repita-se, emanado da União. A mais não poder, o Decreto, de uma só vez, desbordou daquilo que se espera de um ato meramente regulamentar e invadiu a competência da União, único ente que poderia modificar texto emanado de seu próprio poder normativo.

A afronta ao que dispõe o art. 14 da LODF e ao enunciado 647 da Súmula do STF é de clareza solar. Não há como admitir que um Decreto distrital altere um anexo veiculado em lei federal, a respeito de remuneração de carreiras que são organizadas e mantidas pela União.

O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de apreciar a franca inconstitucionalidade de atos assemelhados aos ora atacados. Confirmam-se



os seguintes excertos das ementas de julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2.988/DF, 3.791/DF e 2.705/DF:

Inconstitucionalidade. Ação direta. Lei distrital. Iniciativa parlamentar. Servidor público. Polícia militar e corpo de bombeiros militar. Vencimentos. Vantagem funcional pecuniária. "Etapa de alimentação". Caráter geral. Competência legislativa privativa da União. Matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao art. 21, cc. arts. 32, § 4º, e 144, § 6º, e ao art. 61, § 1º, "a" e "c", da CF. Ação julgada procedente. É inconstitucional lei distrital que, de iniciativa parlamentar, concede, em caráter geral, aos integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, matriculados em estabelecimento de formação e aperfeiçoamento, vantagem funcional pecuniária. (ADI 2988, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2004, DJ 26-03-2004 PP-00005 EMENT VOL-02145-01 PP-00135)

Ao instituir a chamada "gratificação por risco de vida" dos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, o Poder Legislativo distrital usurpou a competência material da União para 'organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio (inciso XIV do art. 21 da CF). Incidência da Súmula 647/STF. (ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 16-6-2010, Plenário, DJE de 27-8-2010).

Instituição de vantagem a servidores militares do Distrito Federal a serviço da Câmara Legislativa. Art. 21, XIV, e 22, XXI, da CF. Competência privativa da União para legislar sobre matéria concernente à Polícia Militar do DF. Art. 61, § 1º, II, a, da CF. Invasão da iniciativa exclusiva do chefe do Executivo para propor a elaboração de lei que vise à criação de função ou aumento da remuneração de servidor público. Observância obrigatória por parte dos Estados e do Distrito Federal. (ADI 2.705, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 9-10-2003, Plenário, DJ de 31-10-2003).

Além disso, já destacou o Col. STF que “Cumprir à União organizar e manter a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, surgindo a inconstitucionalidade de diploma local versando a matéria” (ADI 1.045, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 15-4-2009, Plenário, DJE de 12-6-2009). No mesmo sentido: RE 648.946-AgR, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 25-9-2012, Segunda Turma, DJE de 19-10-2012; ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 16-6-2010, Plenário, DJE de 27-8-2010; ADI 2.102, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 15-4-2009, Plenário, DJE de



21-8-2009; ADI 1.136, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 16-8-2006, Plenário, DJE de 13-10-2006.

Dada a ofensa a preceito veiculado igualmente na LODF, o controle repressivo e concentrado de constitucionalidade dos Decretos ora indicados impõe-se como medida de rigor por esse Eg. TJDFT. Por isso, o pleito de declaração de inconstitucionalidade, com efeito *ex tunc*, dos Decretos distritais indicados.

VI. Da necessidade de medida cautelar

De acordo com os artigos 111 e 112 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 norma 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.

Não poderia, em nenhuma hipótese, o Governador do Distrito Federal majorar os valores de direitos pecuniários previstos em legislação federal a carreiras que são organizadas e mantidas pela União Federal, por intermédio de fundo próprio (o Fundo Constitucional do Distrito Federal).

Ao fazê-lo, tem-se nítida afronta do texto constitucional e, de modo grave, acachapante prejuízo ao erário federal. Menciona-se deslocamento de despesa, para dar concretude ao Decreto ora atacado, na ordem de 93 milhões de reais. O iminente prejuízo - somado ao fato de irreversibilidade do pagamento desses valores a milhares de beneficiados - informa de maneira veemente e



positiva o juízo de conveniência política de suspensão imediata da eficácia do ato normativo, por meio de medida acauteladora a ser vindicada nos autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Nesse particular, urge que seja concedida tutela imediata que **previna que o Distrito Federal efetue os pagamentos indevidamente autorizados pelos Decretos inconstitucionais**, a justificar a concessão da liminar *inaudita altera pars*.

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.

Dessa forma, com o intuito de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa no Distrito Federal, admite-se, em juízo de conveniência, o deferimento cautelar, como faz ver o Ministro Celso de Mello em trecho de seu voto proferido quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI 766-1/RS (DJU 27.5.1994), textualmente:

(...) Mais do que em face da configuração do *periculum in mora*, considero que o deferimento da medida liminar postulada justifica-se por razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local.

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”. No caso dos autos, **em nada aproveita ao interesse público o pagamento de verbas cujo**



***iter* legislativo encontra-se inquinado com a pecha de inconstitucionalidade tanto em face da LODF quanto em face da Constituição da República.**

Logo, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade dos Decretos já indicados, com efeito *ex tunc*, a fim de que não se lhe reconheçam efeitos jurídicos.

Destaque-se que, caso seja concedida a medida acauteladora, não há *periculum in verso* pela não aplicação da norma, dado que a situação enfrentada simplesmente manter-se-ia como já se encontrava antes da publicação dos Decretos írritos.

VII. 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 do art. 3.º do Decreto 23.390 e dos Decretos 24.198, 35.181, 35.182, 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, para prestarem informações acerca da lei impugnada, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999;
- c) em seguida, que seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador da lei impugnada, nos termos do



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

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 legis; 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 3.º do Decreto 23.390**, de 26 de novembro de 2002 (DODF de 27/11/2002), do **Decreto 24.198**, de 6 de novembro de 2013 (DODF de 7/11/2003), do **Decreto 35.181**, de 18 de fevereiro de 2014 (DODF de 19/2/2014) e do **Decreto 35.182**, de 18 de fevereiro de 2014 (publicado no DODF de 19/2/2014), porque contrários ao art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

Brasília/DF, 31 de março de 2014.

Antonio Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

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