



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 LIMINAR

contra a **Lei distrital 5.423**, de 24 de novembro de 2014, publicada no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal de 28 de novembro de 2014, por substanciar afronta aos arts. 53, 71, § 1.º, incisos II e IV, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Da lei impugnada

Assim dispõe o diploma legal ora impugnado, *verbis* (grifos acrescentados):

LEI Nº 5.423, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2014
(Autoria do Projeto: Vários Deputados)

Revoga dispositivos da Lei nº 2.299, de 21 de janeiro de 1999.

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 Ficam revogados o inciso III e o parágrafo único do art. 3º e o art. 4º da Lei nº 2.299, de 21 de janeiro de 1999.

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

Brasília, 26 de novembro de 2014.

DEPUTADO WASNY DE ROURE
Presidente

Como se vê da documentação em anexo, a Lei ora atacada foi promulgada pela Câmara Legislativa, dado que, após remessa ao Chefe do Poder Executivo para sanção ou veto, este entendeu por bem em deixar transcorrer *in albis* o prazo. Por conseguinte, operou-se sanção tácita na espécie e, assim, a Lei experimentou promulgação pela Câmara Legislativa.

Pelas razões a serem melhor explicitadas no item atinente ao pedido de medida cautelar, a hipótese recomenda o ajuizamento imediato da presente ação, ainda que não publicada a Lei no Diário Oficial do DF, providência que depende – uma vez mais – do Chefe do Poder Executivo.

Eis a redação dos dispositivos revogados pela lei impugnada, necessários à demonstração de que o projeto que deu origem à lei ora impugnada



somente poderia ter sido proposto pelo Chefe do Poder Executivo local, *verbis* (grifos acrescentados):

LEI Nº 2.299, DE 21 DE JANEIRO DE 1999

(...)

Art. 3º Fica o Governador do Distrito Federal autorizado a:

(...)

III – remanejar ou alterar vinculação, competência, denominação das unidades administrativas, órgãos e entidades, alterar vinculação e atribuição de cargos e empregos em comissão integrantes da estrutura administrativa do Distrito Federal, inclusive autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Parágrafo único. **Para atender ao disposto no inciso III, o Governador do Distrito Federal poderá alterar níveis, criando ou extinguindo unidades administrativas, cargos de natureza especial e cargos ou empregos em comissão desde que não resultem em aumento de despesas.** (A Lei nº 2.865, de 2001, convalidou os atos praticados com base no art. 3º, parágrafo único, desta Lei, que tenham implicado aumento de despesa.)

Art. 4º Quando do exercício da autorização a que se refere o parágrafo único do art. 3º, o Governador fará a correspondente comunicação à Câmara Legislativa.

II. Da Inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa)

É patente a inconstitucionalidade formal da Lei distrital 5.423/14. Decorrente de projeto de lei de iniciativa parlamentar, o diploma trata de matérias da competência privativa do Governador do Distrito Federal, **por inaugurar uma nova sistemática para a reestruturação no âmbito da administração pública do Distrito Federal.**

Assim, a inconstitucionalidade, na espécie, é de natureza formal, contaminando por completo a lei impugnada.

Com efeito, a referida lei merece ser declarada formalmente inconstitucional, uma vez que faz tábula rasa da disciplina contida na Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da iniciativa de leis. Elaborada mediante iniciativa de deputados distritais, ao **revogar dispositivos da Lei distrital 2.299/99, instaurando nova sistemática para a normatização de tais matérias, a lei ora atacada dispõe sobre reestruturação administrativa, criação ou**



extinção de órgãos ou entidades públicas, atribuição de cargos e empregos em comissão, com nítida interferência no funcionamento da Administração Pública do Distrito Federal, matérias cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 53, 71, § 1º, incisos II e IV, e 100, incisos VI, e X da Lei Orgânica do Distrito Federal, *verbis* (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 cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

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

(...)

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

(...)

IV - **criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública;**

Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

VI - **iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;**

(...)

X - **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal,** na forma desta Lei Orgânica;

Nesse sentido é a jurisprudência remansosa desse Egrégio Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, de que são exemplos os arestos a seguir ementados (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.060/2002. ACESSO LIVRE DE SERVIDORES DA SEGURANÇA PÚBLICA A EVENTOS CULTURAIS, ARTÍSTICOS E DE LAZER. SANÇÃO DA LEI IMPUGNADA. VÍCIO FORMAL. PROCEDÊNCIA.

Diploma legal que, tendo resultado de projeto de lei de autoria de parlamentar, viola a iniciativa privativa do Senhor Governador, posta no artigo 71, § 1º, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, incidindo em vício de inconstitucionalidade formal, que não se convalida pela sanção, não mais aplicável a Súmula nº 5 do STF.



Pedido julgado procedente, com efeitos erga omnes e ex tunc.(Acórdão n. 321702, 20060020109083ADI, Relator MARIO MACHADO, Conselho Especial, julgado em 20/05/2008, DJ 28/01/2009 p. 46)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DISTRITAL Nº 3.141/03 – DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL – AQUISIÇÃO DE ARMAS DE FOGO – ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO – ADI 1405-6/DF – STF – LIMINAR – ATRIBUIÇÕES – PODERES – INTERFERÊNCIA – DESPESAS PÚBLICAS – CRIAÇÃO – LIMINAR DEFERIDA – EFICÁCIA DA LEI DISTRITAL SUSPensa – UNÂNIME. Há possibilidade de controle da constitucionalidade de leis estaduais ou municipais, tendo como parâmetro a Lei Orgânica do Distrito Federal, vez que a mesma equivale em força, autoridade e eficácia jurídicas a um verdadeiro estatuto constitucional, essencialmente equiparável às constituições promulgadas pelos Estados-membros. A criação de novas obrigações para o Departamento de Trânsito, configuram, prima facie, **usurpação pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, de competência do Poder Executivo, na figura de seu Governador, vez que cabe privativamente a ele a iniciativa de leis concernentes às atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e Entidades da Administração Pública – art. 71, § 1º, item IV, da LODF.** (TJDFT – ADI 2003.00.2.003368-7 – Relator: Des. LÉCIO RESENDE – Data do julgamento: 1º/7/2003 – DJ de 5/9/2003)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DISTRITAL Nº 3.141/03 – DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL – AQUISIÇÃO DE ARMAS DE FOGO – ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO – ADI 1405-6/DF – STF – LIMINAR – ATRIBUIÇÕES – PODERES – INTERFERÊNCIA – DESPESAS PÚBLICAS – CRIAÇÃO – LIMINAR DEFERIDA – EFICÁCIA DA LEI DISTRITAL SUSPensa – UNÂNIME. Há possibilidade de controle da constitucionalidade de leis estaduais ou municipais, tendo como parâmetro a Lei Orgânica do Distrito Federal, vez que a mesma equivale em força, autoridade e eficácia jurídicas a um verdadeiro estatuto constitucional, essencialmente equiparável às constituições promulgadas pelos Estados-membros. A criação de novas obrigações para o Departamento de Trânsito, configuram, prima facie, **usurpação pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, de competência do Poder Executivo, na figura de seu Governador, vez que cabe privativamente a ele a iniciativa de leis concernentes às atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e Entidades da Administração Pública – art. 71, § 1º, item IV, da LODF.** (TJDFT – ADI 2003.00.2.003368-7 – Relator: Des. LÉCIO RESENDE – Data do julgamento: 1º/7/2003 – DJ de 5/9/2003)

Com efeito, a referida lei vulnera aquilo que o Supremo Tribunal Federal convencionou chamar de **reserva de administração**. O postulado



constitucional da reserva de administração, em prestígio à dicção dada ao tema pelo Min. Celso de Mello, veda a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

Confira-se, a título ilustrativo, o seguinte trecho de aresto do Supremo Tribunal Federal (grifos nossos):

[...] O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade rege a instauração do processo de formação das leis. - **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo.** RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - **O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.** É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. [...]. (STF, ADI 776 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/1992, DJ 15-12-2006 PP-00080 EMENT VOL-02260-01 PP-00029).

Assim, em função da existência de vício insanável no **processo de formação da lei ora impugnada**, impõe-se o reconhecimento de sua inconstitucionalidade formal.

Ademais, necessário destacar que os dispositivos da Lei distrital 2.299/99, revogados pela lei impugnada, tiveram sua **constitucionalidade reconhecida** pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça local justamente em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (**doc. 3**). Veja-se (grifos acrescentados):



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI DISTRITAL Nº 2.299, DE 21-09-1999. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 58 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. REORGANIZAÇÃO NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA LOCAL. POSSIBILIDADE. A CÂMARA DISTRITAL, POR INTERMÉDIO DO ART. 3º DA LEI N. 2.299/99, AUTORIZOU O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL A PROCEDER A REORGANIZAÇÃO NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA LOCAL, COMO SOEM FAZER AS ADMINISTRAÇÕES ESTADUAIS E FEDERAL. A LEI EM FOCO NÃO VIOLA QUALQUER DISPOSITIVO DA LODF, PORQUANTO, A EXEMPLO DA REGRA DO ART. 84 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ART. 100, INCISO X DA PRÓPRIA LEI ORGÂNICA FACULTA AO GOVERNADOR COMPETÊNCIA PARA "DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL". PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO IMPROCEDENTE. DECISÃO POR MAIORIA.

(Acórdão n.137754, 20000020002936ADI, Relator: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, Relator Designado: JERONYMO DE SOUZA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 05/12/2000, Publicado no DJU SECAO 3: 01/06/2001. Pág.: 52)

Posteriormente, o recurso extraordinário interposto pelo Partido dos Trabalhadores, autor da ação direta, foi considerada *deserto* pelo Supremo Tribunal Federal (doc. 4), de modo que a decisão proferida por essa Eg. Corte de Justiça tornou-se definitiva.

Assim, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local considerou, expressamente, que “a exemplo da regra do art. 84 da Constituição Federal, o art. 100, inciso X da própria Lei Orgânica faculta ao Governador competência para "dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal", o que teria sido reproduzido no artigo 3º da Lei distrital 2.299/99, **por tal fundamento considerado constitucional** e, agora, revogado pela lei impugnada.

Nesse contexto, fixado tal entendimento, vale destacar que o artigo 84 da Constituição da República, mencionado pelo referido acórdão, estabelece a possibilidade de reestruturação administrativa mediante decreto, **desde que não**



implique aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Veja-se (grifos acrescentados):

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI – dispor, **mediante decreto**, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) **organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos**; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) **extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos**; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

A hipótese, portanto, tendo em vista a inconstitucionalidade formal que fulmina a lei impugnada, está a merecer o reconhecimento da inconstitucionalidade por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a afastar o diploma normativo mencionado do ordenamento com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

A preocupação que orienta a atuação do Ministério Público no presente caso lastreia-se justamente na segurança jurídica e no respeito à compreensão sedimentada pelo Poder Judiciário local. É que, se a matéria versada no diploma ora atacado **não fosse de iniciativa do Poder Executivo**, estar-se-ia diante de patente caso de inconstitucionalidade da Lei 2.299/1999.

Com efeito, caso a previsão legislativa trazida pela Lei de 1999 permitisse alteração por matéria de iniciativa parlamentar, decerto que a Lei anterior traria caso patente de delegação legislativa. Não é o caso, por óbvio, como já decidido pelo Eg. TJDF. Até porque, caso se cuidasse de *delegação*, o caso seria de vulneração ao art. 53, § 1.º, da LODF, que expressamente prevê: “É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes”.

Por conseguinte, se **não** se cuida de delegação, os preceitos ora revogados pela Lei atacada na presente ação só podem mesmo cuidar de reorganização administrativa. Daí, portanto, o inegável vício de iniciativa ora imputado.



II. 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 saciedade. Assim, urge que a questão receba resposta por parte do Poder Judiciário local, de sorte que se **evitem quaisquer empecilhos para a efetivação da reforma administrativa que se anuncia para o início do próximo ano, com o objetivo principal de promover a racionalização dos gastos públicos e a redução de despesas, que já se aproximam dos limites máximos fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Não se mostra plausível tolher o Poder Executivo, máxime no **início de uma nova gestão** democraticamente eleita, de exercitar seu poder regulamentar e melhor prever aquilo que, repita-se, **o Poder Judiciário já estabeleceu como mera reorganização administrativa.**

Por esse motivo, impõe-se a concessão de liminar *inaudita altera pars*, considerando ainda que **serão realizadas somente três sessões do Conselho Especial, nos dias 2, 9 e 16 de dezembro, até o início do recesso forense.**

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 27.05.1994), 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 política 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”.

Nesse aspecto, vale destacar que, **no momento em que é anunciada uma ampla reestruturação administrativa com vistas à redução de despesas**, bem como a extinção de cargos públicos vagos, qualquer norma que vise impedir ou dificultar tais medidas mostra-se também **contrária ao interesse público**.

Veja-se que, apesar da previsão legal de manifestação dos órgãos e autoridades dos quais emanou a Lei em cinco dias (art. 10, *caput*, da Lei 9.868/1999), o caso recomenda a submissão ao colegiado em tempo hábil a permitir decisão ainda no ano de 2014. Rememore-se que, por força da Resolução n. 12/2014 do Conselho Especial do TJDFT, a primeira sessão de 2015 do Conselho Especial só se realizará em 20 de janeiro.



Como se vê, o caso pede providência urgente dessa Eg. Corte de Justiça, razão pela qual se roga atenção à documentação ora acostada, que em rigor fornece todas as informações necessárias à apreciação do pedido de suspensão da eficácia da Lei atacada.

Como se observa do prazo para apreciação do projeto remetido para sanção, ademais do prazo para publicação do diploma legal no Diário Oficial do Distrito Federal, vê-se que o escoamento do prazo apresenta-se como medida que põe em risco a própria governabilidade da gestão que se iniciará no dia 1.º de janeiro vindouro.

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar da lei impugnada.

III. 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 TJDF, *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 5.423, de 24 de novembro de 2014, 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 Governador 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 intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do ato normativo impugnado, nos



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

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 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 da Lei distrital 5.423, de 24 de novembro de 2014, porque contrária aos artigos 53, 71, § 1.º, incisos II e IV, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 28 de novembro de 2014.

Antonio Henrique Graciano Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

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