

**COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 17.02.2006  
EMENTÁRIO Nº 2 2 2 1 - 1**

26/10/2005

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.249-1**

**DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQUERENTE** : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL  
**ADVOGADOS** : PGDF - LUIZ LUCAS DA CONCEIÇÃO E OUTRO  
**REQUERIDO** : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL  
**REQUERIDA** : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

**EMENTA:** Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis nº 1.916/98 e 2.153/98 do Distrito Federal que instituíram e estenderam benefícios aos servidores das carreiras da administração autárquica e fundacional. 3. Lei de iniciativa parlamentar. Usurpação de competência legislativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Procedência da ação.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.916, de 19 de março de 1998, e da Lei nº 2.153, de 10 de dezembro de 1998, ambas do Distrito Federal, nos termos do voto do relator.

Brasília, 26 de outubro de 2005.

**MINISTRO GILMAR MENDES - RELATOR**



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.249-1 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES  
REQUERENTE : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL  
ADVOGADOS : PGDF - LUIZ LUCAS DA CONCEIÇÃO E OUTRO  
REQUERIDO : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL  
REQUERIDA : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MEDNES (RELATOR):

O parecer da Procuradoria-Geral da República assim relata a controvérsia:

“Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, com pedido de medida liminar, impugnando as Leis Distritais n° 1.916, de 19 de março de 1998, que ‘institui a gratificação de apoio fazendário aos servidores da carreira da Administração Pública do Distrito Federal e em exercício na Secretaria da Fazenda e Planejamento’, e n° 2.153, de 10 de dezembro de 1998, que ‘estende a gratificação de apoio fazendário aos servidores das carreiras da Administração Autárquica e Fundacional lotados e em exercício nos órgãos setoriais dos sistemas de planejamento e orçamento e de finanças e controle.’

Eis o inteiro teor das leis impugnadas :

‘LEI N° 1.916, DE 19 DE MARÇO DE 1998



**Art. 1º** - Fica instituída a gratificação de apoio fazendário a ser concedida aos servidores da carreira Administração Pública do Distrito Federal lotados e em exercício na Secretaria da Fazenda e Planejamento.

**Art. 2º**- A gratificação instituída por esta Lei será calculada no percentual de duzentos e vinte por cento sobre o maior padrão da classe em que esteja posicionado o servidor.

**Art. 3º** - A competência para a concessão da gratificação de que trata esta Lei é do Secretário de Fazenda e Planejamento.

**Art. 4º** - Em casos excepcionais e no interesse da Administração, o Secretário de Administração poderá autorizar remoções para a Secretaria de Fazenda e Planejamento.

**Art. 5º** - A gratificação de que trata esta Lei, que não servirá de base de cálculo para a concessão de outro benefício, incorpora-se aos proventos de aposentadoria.

**Art. 6º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 7º** - Revogam-se as disposições em contrário.'

'LEI Nº 2.153, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1998.

**Art. 1º** - A gratificação de Apoio Fazendário é extensiva aos servidores integrantes das carreiras da Administração Direta, Autárquica e Fundacional lotados e em exercício nos órgãos setoriais dos sistemas de planejamento e orçamento e de finanças e controle.

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

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

Nas informações prestadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, foi suscitada a ilegitimidade ad causam para responder à presente ação direta, alegando que a requerida não possui personalidade jurídica. Quanto ao vício de iniciativa alegado na presente ação, a requerida contesta, citando e transcrevendo, entretanto, ementa de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de inconstitucionalidade formal de lei do Distrito Federal que tratava de servidores públicos, e que não resultara de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal.

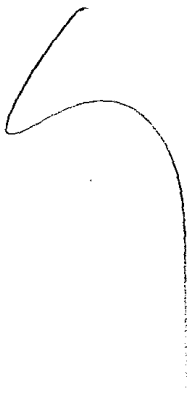
Prestadas as informações, o plenário dessa colenda Corte deferiu, à unanimidade, o pedido de medida liminar requerido na presente ação, tendo seu acórdão a seguinte ementa (fls. 66):

'Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. 2. Leis Distritais n.º 1.916, de 19 de março de 1998, e n.º 2.153, de 10 de dezembro de 1998. 3. Alegação de que os dispositivos questionados originaram-se de projeto de iniciativa de Deputado Distrital, em desconformidade com o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, letras 'a', 'c' e 'd', da Constituição Federal, tendo em conta ser do Chefe do Poder Executivo a 'iniciativa exclusiva para deflagrar o processo de lei que concede aumento de vencimentos ou aumento de despesa'. 4. Leis Distritais de origem legislativa, vetados os respectivos projetos pelo Governador do Distrito Federal, havendo a Câmara Legislativa desacolhido os vetos, promulgando-se os diplomas legais. 5. Fundamentos relevantes. Cuida-se de leis que criam vantagens funcionais a categorias de servidores do GDF, sem iniciativa do Chefe do

Poder Executivo. Caracterizada  
inconstitucionalidade formal por vício de  
iniciativa das leis. Precedentes ADIN's 376,  
412 e 1955. 6. Medida cautelar deferida para  
suspender **ex nunc** e até julgamento final da  
ação, a vigência as Leis n°s 1.916, de  
19.03.1998, e 2.153, de 10.12.1998, ambas do  
Distrito Federal'. " (fls. 76/78)

As manifestações da Advocacia-Geral da União (fls. 71-74)  
e da Procuradoria-Geral da República (fls. 76-79) são pela  
procedência da ação.

É o relatório.



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.249-1 DISTRITO FEDERAL**  
**V O T O**


**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):**

A propósito, anota a Procuradoria-Geral da República:

"De início, observa-se que ambas as leis impugnadas resultaram de projetos apresentados pelo mesmo Deputado Distrital, membro da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Embora ambos os projetos tenham sido vetados pelo então Governador do Distrito Federal, as leis foram mantidas pela Câmara Legislativa, e promulgadas pela sua Presidente, à época, Deputada Lúcia Carvalho.

Assiste razão ao requerente, portanto, quanto à inconstitucionalidade formal das leis ora impugnadas, porquanto oriundas de projetos apresentados por Deputado Distrital concedendo vantagens a servidores públicos do Distrito Federal.

Logo, deve ser mantida a decisão proferida quando do julgamento da medida liminar, visto que inobservado pelo constituinte distrital o princípio, consagrado constitucionalmente, que confere ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa exclusiva de leis que disponham sobre servidores públicos, ou seja, aumento de vencimentos ou de despesa, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alíneas 'a', 'c' e 'd', da Constituição Federal. Vale assinalar que, em Ação Direta de Inconstitucionalidade onde se impugnava lei do Distrito Federal que dispunha sobre vantagens conferidas a servidores públicos dessa entidade federativa, essa colenda Corte decidiu no sentido de que 'não tendo havido no caso, iniciativa do Governador do DF, ocorre inconstitucionalidade formal' (ADI nº 665/DF, rel. min. SYDNEY SANCHES). Ainda, a respeito, são inúmeras as decisões já proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, e dentre elas a prolatada na ADI nº 1279 (rel. min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 15.12.95, p. 44079):



'(...)

Esta Corte já fixou o entendimento de que se configura inconstitucionalidade formal quando o vício se concentra na inobservância, pelo constituinte estadual, do princípio da reserva constitucional em favor do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa privativa das leis que disponham sobre funcionalismo público (art. 61, § 1º, inciso II, da CF)'. " (fls. 78/79)

Na espécie, não parece haver dúvida de que se cuida de leis de iniciativa privativa do Poder Executivo sobre regime de servidores públicos, em flagrante contrariedade ao disposto no art. 61, § 1º, II, "a" e "c", da Carta Magna.

São expressivos os precedentes desta Corte no sentido de inconstitucionalidade de leis como a ora em análise:

"EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual nº 791/98, que autoriza concessão de 'Abono Especial Mensal' a todos os servidores da Administração Direta do Estado. 3. Lei de iniciativa parlamentar. Usurpação de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 4. Violação do art. 61, § 1º, II, 'a', da Constituição Federal. 5. Precedentes. 6. Procedência da ação." (ADI nº 1.955, de minha relatoria, DJ 19.03.03)

"EMENTA: 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." (ADI nº 2.569, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 02.05.03)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 1.951/RJ, DE 26.01.1992. PENSÃO POR MORTE DE SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. FALTA DE CÔNJUGE, COMPANHEIRO OU DEPENDENTE. BENEFICIÁRIO. TERCEIRO LEGATÁRIO EM TESTAMENTO OU INDICADO AO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA ESTADUAL (IPERJ). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PRECEDENTE: ADIN Nº 240, REL. MIN. OCTAVIO GALLOTTI

1. Afrenta ao art. 61, § 1º, II, c, por preterir a exigência de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para a elaboração de normas que disponham sobre servidores públicos e seu regime jurídico.

2. É inconstitucional a norma que permite a extensão da pensão por morte a pessoa não inserida no rol estabelecido ao art. 201, V da CF (cônjuge, companheiro ou dependente).

3. Ação direta de inconstitucionalidade que se julga procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 1.951, de 26.01.1992." (ADI 762, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 1º.04.04)

Nesses termos, o meu voto é pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.249-1**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

REQTE.: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

ADVDS.: PGDF - LUIZ LUCAS DA CONCEIÇÃO E OUTRO

REQDO.: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

REQDA.: CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação e declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 1.916, de 19 de março de 1998, e da Lei nº 2.153, de 10 de dezembro de 1998, ambas do Distrito Federal, nos termos do voto do relator. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Carlos Velloso, Cezar Peluso e, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 26.10.2005.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário