



**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, nos termos da Portaria PGJ 886/2016 e com fundamento no artigo 8.º 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**

contra a **Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n.º 102**, de 2017, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 26 de julho de 2017, em face dos artigos 53, 70, § 3º, 71, § 1º, incisos I, II e IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



## I. Da norma impugnada

A presente ação direta ataca, pela via da fiscalização abstrata de constitucionalidade, a Emenda à Lei Orgânica 102, de 2017. Confira-se, inicialmente, a redação dos dispositivos da referida norma, *verbis* (grifos acrescentados):

### EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 102, DE 2017 (Autoria: Deputado Wellington Luiz e outros)

Altera o art. 100, VIII, e acrescenta o inciso XXIX e o parágrafo único ao art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, nos termos do art. 70, § 2º, da Lei Orgânica, promulga a seguinte emenda ao texto da referida Lei:

Art. 1º o art. 100<sup>1</sup>, VIII, da Lei Orgânica do Distrito Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

VIII – nomear, na forma da lei, os Comandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como o Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal, observado o disposto no parágrafo único deste artigo.

Art. 2º O art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal passa a vigorar acrescido do inciso XXIX e do parágrafo único, com a seguinte redação:

XXIX – nomear, na forma da lei, o Diretor-Geral do Departamento de Trânsito do Distrito Federal, dentre os servidores efetivos, indicado em **lista tríplice elaborada pela categoria** do órgão.

*Parágrafo único.* A nomeação do Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal **dá-se por indicação em lista tríplice** elaborada pelos Delegados de Polícia e Policiais Cíveis do Distrito Federal.

Art. 3º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.

Como se verá a seguir, os dispositivos ora atacados, tal como trazidos na ELO 102/2017, contrariam **preceitos normativos fundamentais** da LODF, de modo a ferir princípios que servem de base irretocável tanto para a Constituição local (LODF) quanto para a Constituição da República. Demais disso, o diploma legislativo evidencia tentativa – que se revelará frustrada – de burla à regra de reserva de iniciativa legislativa conferida ao Governador do Distrito Federal.

---

<sup>1</sup> Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:



## II. Da viabilidade de controle abstrato de constitucionalidade pelo Conselho Especial do TJDFT em face de Emenda à Lei Orgânica do DF

Esse Eg. Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios já enfrentou o tema referente à fiscalização abstrata de constitucionalidade de Emendas à Lei Orgânica do Distrito Federal em várias oportunidades. **Em todas elas, admitiu** a ação direta e confrontou as previsões das Emendas com o disposto na LODF.

Como sabido, no modelo federal, o poder de emenda à Constituição necessariamente observa aqueles limites insculpidos no art. 60, que substanciam as chamadas cláusulas pétreas da Carta Política (“Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - **a separação dos Poderes**; IV - os direitos e garantias individuais”).

Já na sistemática estabelecida pela Lei Orgânica do Distrito Federal, que autoriza a realização do controle concentrado de constitucionalidade das normas editadas pelo Distrito Federal no exercício de sua competência legislativa estadual e municipal, o parâmetro de controle é diverso.

Com efeito, o Col. TJDFT já admitiu ações diretas de inconstitucionalidade que indicaram vício de iniciativa na apresentação das Emendas à LODF e vulneração ao mandamento veiculado na LODF de que “*Não será objeto de deliberação a proposta de emenda que ferir princípios da Constituição Federal*” (art. 70, § 3.º, da LODF).

De modo mais próximo ao caso destes autos, vale destacar os acórdãos exarados nos autos da **ADI 2015.00.2.030649-3**, da **ADI 2015.00.2.024292-8** e da **ADI 2015.00.2.030003-4**, cujas ementas possuem o seguinte teor (grifos acrescentados):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA À LEI ORGÂNICA - COMPETÊNCIA DO CONSELHO ESPECIAL - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - CONDICIONAMENTO DA PRIVATIZAÇÃO DE EMPRESA PÚBLICA E DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA A REFERENDO POPULAR - ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR - VÍCIO DE INICIATIVA - SEPARAÇÃO DOS PODERES.



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

- 1) Compete ao Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios julgar ação direta de inconstitucionalidade que tenha por objeto emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal. Em se tratando de norma de reprodução obrigatória na Lei Orgânica do Distrito Federal, o controle abstrato de constitucionalidade deve ser feito pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.
- 2) É inconstitucional emenda à Lei Orgânica, de iniciativa do Poder Legislativo, que prevê que a privatização de empresa pública ou de sociedade de economia mista seja condicionada à manifestação favorável da população, sob a forma de referendo. **A Lei Orgânica do DF estabelece como competência privativa do Governador a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Pública.**
- 3) **A iniciativa para projetos de leis é uma das manifestações do princípio da separação de poderes,** segundo o qual as atribuições não podem ser delegadas a outro, exceto quando houver autorização do poder constituinte originário.
- 4) O princípio da separação de poderes é aplicável a todos os entes da federação, em razão da simetria, que deve nortear e limitar (Acórdão n.949690, 20150020306493ADI, Relator: HUMBERTO ULHÔA, Relator Designado: J.J. COSTA CARVALHO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 05/04/2016, Publicado no DJE: 28/06/2016. Pág.: 11)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 89/2015. SEGURANÇA METROVIÁRIA. MATÉRIA RESERVADA À COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. VÍCIOS DE ORDEM MATERIAL. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A Emenda nº 89/2015 à Lei Orgânica do Distrito Federal dispôs sobre regras de segurança metroviária, atribuindo competência e impondo requisitos aos respectivos agentes.
2. **Projetos de lei de iniciativa parlamentar que versam sobre criação de normas a respeito da organização e funcionamento da Administração, nos termos do art. 53, 71, § 1º, inc. IV e 100, inc. IV e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, estão maculadas por vício formal, eis que a competência para propor projeto de lei, nesse caso, é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, por força da "reserva de administração".**
3. Nos termos do § 1º do art. 71 da LODF a competência do Governador do Distrito Federal engloba os projetos de lei que versem sobre servidores públicos, sujeitos ao regime estatutário, e não empregados públicos, vinculados exclusivamente a regime contratual disciplinado pela legislação trabalhista, cuja competência é da União.
4. **A própria LODF estabelece limites para a sua reforma, obstando expressamente propostas de emenda que estejam em desacordo com a Constituição Federal. É o que dispõe o art. 70, § 3º, da LODF.** A interferência da Câmara Legislativa ao propor a Emenda impugnada representa evidente afronta ao art. 173, § 1º, inc. II, da CF/1980,



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

5. O artigo 144 da carta Magna, norma de observância obrigatória para os Estados e o Distrito Federal, estabelece, em *numerus clausus*, quais os órgãos que integram o aparato de segurança pública adotado pelo Estado brasileiro, além de definir a competência de cada um deles. Precedentes do STF.

6. **A emenda impugnada, por ser de iniciativa de parlamentar, malfere o postulado constitucional da separação dos poderes e os artigos 53, 70, § 3º, 71, § 1º, incisos I e II e IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, afigurando-se incontestes sua inconstitucionalidade formal** e material.

7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (Acórdão n.948340, 20150020242928ADI, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 07/06/2016, Publicado no DJE: 20/06/2016. Pág.: 10)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA N.º 88/2015 À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÕES DE OFENSA AOS ARTS. 70, §3º, 71, §1º, INCISO V, 100, INCISO XVI E 149, 151, INCISO IV, DA LODF. FUNDAMENTAÇÃO RELEVANTE. PERICULUM IN MORA CARACTERIZADO. LIMINAR DEFERIMENTO.

1. Para o deferimento de medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade, há de se deliberar quanto à presença de dois requisitos: a) a relevância da fundamentação expendida para postular a inconstitucionalidade do dispositivo legal; e b) o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação.

2. É relevante a fundamentação de que a Emenda n.º 88/2015 à Lei Orgânica, ao vincular vinte e cinco por cento (25%) da receita resultante de impostos para a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e três (3%) para a educação superior pública, **violou os arts. 70, § 3º, 71, § 1º, inciso V, 100, inciso XVI, 149 e 151, inciso IV, todas da LODF.**

3. **O periculum in mora se materializa no fato de que a norma de iniciativa parlamentar, ao ter retirado a competência do Poder Executivo de direcionar os gastos** relativos a vinte e oito por cento (28%) do orçamento público, culminou por fazer com que as despesas com ensino público superior para o ano de 2016 alcancem patamar exponencialmente superior à dotação autorizada para 2015. Isso acaba por engessar a atuação do Poder Público local, que fica obrigado a realocar soma significativa de recursos na área específica da educação superior em detrimento de políticas públicas emergenciais, como educação e saúde. Além disso, o perigo da demora também se assenta na circunstância de que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2016 (PL n.º 648/2015) está prestes a ser levado à votação pelo Plenário da Câmara Legislativa.

4. Liminar deferida. (Acórdão n.914271, 20150020300034ADI, Relator: ARNOLDO CAMANHO DE ASSIS, Conselho Especial, Data de Julgamento: 11/12/2015, Publicado no DJE: 21/01/2016. Pág.: 25)



Como se verá a seguir, as disposições ora atacadas, decorrentes do exercício do poder constituinte **decorrente reformador**, incidem em flagrante contrariedade direta aos artigos 53, 70, § 3º, 71, § 1º, incisos II e IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, incluindo-se a cláusula pétreia da separação funcional dos poderes.

### III. Da inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa)

Como dito, em que pese louvável a intenção do legislador distrital, a norma ora impugnada deixa de observar as principais normas gerais acerca do poder de iniciativa legislativa para a propositura de normas que disponham sobre assuntos afetos ao **provimento de cargos públicos**, bem como sobre a **organização** e o **funcionamento** de entidades da administração pública do Distrito Federal, que, no caso, pertence **privativamente** ao Chefe do Poder Executivo.

Isso porque **estabelece regras restritivas para a nomeação** dos “Comandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como do Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal” e do “Diretor-Geral do Departamento de Trânsito do Distrito Federal” pelo Chefe do Poder Executivo, **determinando que o provimento dos referidos cargos em comissão recaia obrigatoriamente dentre os servidores indicados em lista tríplice elaborada pelos integrantes de cada categoria.**

Com efeito, assim dispõem os artigos da Lei Orgânica do Distrito Federal violados pela Emenda impugnada, *verbis* (grifos acrescentados):

Art. 70. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 3º **Não será objeto de deliberação a proposta de emenda que ferir princípios da Constituição Federal.**

(...)

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 2015.)

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

I – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

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

(...)



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

IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005).

A norma impugnada, portanto, ao dispor por meio de Emenda de iniciativa parlamentar sobre assunto reservado à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, acabou por fulminar-se de vício insanável, dada a incompatibilidade vertical com os preceitos insculpidos na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Vê-se que a aprovação da **norma via Emenda à LODF não afasta o vício formal de iniciativa** da norma, impondo-se a observância da restrição imposta pela LODF, que confere privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das normas que disponham sobre o **provimento de cargos públicos** e sobre o funcionamento de entidades da administração pública. Mostra-se patente a afronta ao **princípio da separação dos poderes** (art. 53 da LODF).

O Supremo Tribunal Federal, sobre o tema, possui farta jurisprudência sedimentada desde antes do período da Constituição de 1988, o que dispensa outras considerações. Confira-se (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. ART. 47, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. ADITAMENTO À INICIAL. ANEXO IX, REFERIDO NOS ARTS. 1º E 2º DA LEI ESTADUAL Nº 10.558/2007. DETERMINAÇÃO AO LEGISLADOR DE OBSERVÂNCIA DE ISONOMIA REMUNERATÓRIA ENTRE POLICIAIS CIVIS E POLICIAIS MILITARES. **BURLA À INICIATIVA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO, INVIÁVEL INCLUSIVE NO EXERCÍCIO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR AFRONTA AO ART. 61, § 1º, II, “A”.** VINCULAÇÃO ENTRE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO ART. 37, XIII. CONFIGURAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE NA MERA AUTORIZAÇÃO AO LEGISLADOR PARA EDITAR LEI QUE ESTABELEÇA A VINCULAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DO PEDIDO FORMULADO NO ADITAMENTO, POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO (ART. 3º, I, DA LEI Nº 9.868/99). 1. **A inserção, no texto constitucional estadual, de matéria cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do Poder Executivo subtrai a este último a possibilidade de manifestação,** uma vez que o rito de aprovação das Constituições de Estado e de suas



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

emendas, a exemplo do que se dá no modelo federal, não contempla sanção ou veto da chefia do Executivo. 2. In casu, trata-se de dispositivo de Constituição Estadual que dispõe sobre política remuneratória de servidores públicos do Poder Executivo, o que, como já reiteradas vezes decidido por esta Corte, **traduz-se em burla à reserva de iniciativa legislativa do tema à chefia do Poder Executivo estadual, à luz do disposto no art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória em sede estadual por força do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º) e que não pode ser afastada nem mesmo no exercício do Poder Constituinte Decorrente. Precedentes do STF: ADI 3295, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 30.06.2011; ADI 3930, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 16.09.2009; ADI 4154, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26.05.2010; ADI 3644, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 04.03.2009; ADI 3555, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 04.03.2009 etc.. (...) (ADI 3777, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 06-02-2015 PUBLIC 09-02-2015)**

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 35/2005, do Estado do Rio de Janeiro, que cria instituição responsável pelas perícias criminalística e médico-legal. 3. **Inconstitucionalidade formal: matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.** 4. **Violação, pelo poder constituinte decorrente, do princípio da separação de poderes, tendo em vista que, em se tratando de Emenda à Constituição estadual, o processo legislativo ocorreu sem a participação do Poder Executivo.** 5. Precedentes. 6. Ação julgada procedente. (ADI 3644, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-108 DIVULG 10-06-2009 PUBLIC 12-06-2009 EMENT VOL-02364-01 PP-00060 RTJ VOL-00210-03 PP-01124 RT v. 98, n. 888, 2009, p. 147-150)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL. ESCOLHA DO DELEGADO-CHEFE DA POLÍCIA CIVIL. VÍCIO DE INICIATIVA.** 1. Não é materialmente inconstitucional a exigência de que o Chefe da Polícia Civil seja delegado de carreira da classe mais elevada, conforme nova orientação do STF. Precedente: ADI 3.062, Rel. Min. Gilmar Mendes. 2. Todavia, **a instituição de requisitos para a nomeação do Delegado-Chefe da Polícia Civil é matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo (CRFB/1988, art. 61, § 1º, II, c e e), e, desta forma, não pode ser tratada por Emenda Constitucional de iniciativa parlamentar.** Precedentes. 3. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da EC nº 86/2013, do Estado de Rondônia, por vício de iniciativa. (ADI 5075, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 19/08/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-175 DIVULG 04-09-2015 PUBLIC 08-09-2015)





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

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. **EMENDA CONSTITUCIONAL** 11/2013, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. TETO REMUNERATÓRIO. DIPLOMA RESULTANTE DE PROJETO INICIADO PELA GOVERNADORA DO ESTADO. EMENDA PARLAMENTAR. ESTABELECIMENTO DE EXCEÇÕES. REFLEXO FINANCEIRO. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA. CARACTERIZADA USURPAÇÃO DA PRERROGATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO ESTADUAL.

1. **Segundo pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida.** 2. Ao criar hipóteses de exceção à incidência do teto remuneratório do serviço público estadual e, conseqüentemente, exceder o prognóstico de despesas contemplado no texto original do projeto encaminhado pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, a Assembleia Legislativa **atuou em domínio temático sobre o qual não lhe era dado interferir, mesmo que por modo secundário, incorrendo em episódio de abuso de poder legislativo.** 3. Medida cautelar deferida. (ADI 5087 MC, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 27/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 12-11-2014 PUBLIC 13-11-2014)

Reafirmando sua jurisprudência clássica, em recentíssimo julgado noticiado pelo **Informativo nº 826**, o Pretório Excelso voltou a decidir no mesmo sentido. Confira-se (grifos acrescentados):

EC: vício de iniciativa e autonomia da Defensoria Pública - 6

O Plenário, em conclusão de julgamento e por maioria, indeferiu pedido de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade em que se pretendia a suspensão da eficácia do § 3º do art. 134 da CF, introduzido pela EC 74/2013, segundo o qual se aplica às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal o disposto no § 2º do mesmo artigo, este introduzido pela EC 45/2004, a assegurar às Defensorias Públicas estaduais autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º, da CF — v. Informativos 802 e 804. O Colegiado equacionou que a controvérsia diria respeito à aplicabilidade, às propostas de emenda constitucional, da cláusula de iniciativa legislativa reservada à Presidência da República (CF, art. 61, § 1º). Além disso, discutia-se eventual ofensa ao postulado da separação de Poderes (CF, art. 60, § 4º, III) em decorrência da edição de emenda constitucional sobre matéria disposta no art. 61, § 1º, II, da CF, sem que o processo constituinte reformador tenha sido deflagrado pelo titular da iniciativa fixada nesse dispositivo para as leis complementares e ordinárias. A respeito, o direito constitucional pátrio inscreve a emenda



constitucional entre os atos elaborados por meio de processo legislativo (CF, art. 59). **A jurisprudência da Corte reconhece, com apoio no princípio da simetria, a inconstitucionalidade de emendas a Constituições estaduais, por inobservância da reserva de iniciativa do Chefe do Executivo.** Não há, por outro lado, precedente do Colegiado a assentar, no plano federal, a sujeição do poder constituinte derivado à cláusula de reserva de iniciativa do chefe do Executivo prevista de modo expreso no art. 61, § 1º, da CF, para o Poder Legislativo complementar e ordinário (poderes constituídos). **A orientação de que o poder das assembleias legislativas de emendar constituições estaduais está sujeito à reserva de iniciativa do Executivo local existe desde antes do advento da CF/1988.** O poder constituinte, originário ou derivado, delimita as matérias alçadas ao nível constitucional, e também aquelas expressamente atribuídas aos legisladores ordinário e complementar. Assim, norma de constituição estadual dotada de rigidez não imposta pela Constituição Federal é contrária à vontade desta. Portanto, **não se reveste de validade constitucional a emenda a Constituição estadual que, subtraindo o regramento de determinada matéria do titular da reserva de iniciativa legislativa, eleva-a à condição de norma constitucional.** Desse modo, emana da jurisprudência do STF a visão de que o poder constituinte estadual jamais é originário. É poder constituído, cercado por limites mais rígidos do que o poder constituinte federal. A regra da simetria é exemplo disso. Por essa razão, **as assembleias legislativas se submetem a limites rígidos quanto ao poder de emenda às constituições estaduais.** Entretanto, não há precedentes no sentido de que as regras de reserva de iniciativa contempladas no art. 61 da CF alcançam o processo de emenda à Constituição disciplinado em seu art. 60. (ADI 5296 MC/DF, rel. Min. Rosa Weber, 18.5.2016. (ADI-5296)

Por todo o exposto, considerando a pacífica orientação jurisprudencial sobre o tema consolidada pelo e. TJDF e pelo c. STF, de caráter **vinculante** (art. 927, I – CPC), e uma vez que as normas constitucionais aqui enumeradas que servem de parâmetro de controle substanciam preceitos normativos que fundam a própria base da Carta Política local, o reconhecimento da inconstitucionalidade da ELO 102 impõe-se como medida de rigor.

#### **IV. Do Pedido**

Diante do exposto, requer a Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) o recebimento da presente ação, para que se determine a notificação do Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Governador



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

do Distrito Federal, a fim de prestarem informações acerca do ato normativo ora impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999;

- b) em seguida, que seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador da norma impugnada, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;
- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n.º 102**, de 2017, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 26 de julho de 2017, porque contrária ao disposto nos artigos 53, 70, § 3º, 71, § 1º, incisos II e IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.  
Brasília/DF, 1º de agosto de 2017.

***Luciano Coelho Ávila***  
Promotor de Justiça  
Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

***SELMA SAUERBRONN***  
Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios