



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

**Protocolo nº 07.0000.2015.003765-0**

**Requerente: OAB/DF, de ofício.**

**Assunto: Análise da constitucionalidade das Leis Distritais nº 5.206, de 30.10.2013 (arts. 4º e 5º); 5.207, de 30.10.2013 (art. 2º); 5.200, de 14.9.2013 (arts. 2º e 3º); 5.227, de 2.12.2013 (arts. 1º, 2º e 13); 5.187, de 25.9.2013 (arts. 2º e 3º); 5.188, de 25.9.2013 (arts. 2º e 3º); 5.189, de 25.9.2013 (arts. 2º e 3º); 5.182, de 20.9.2013 (arts. 2º e 3º); 5.226, de 2.12.2013 (arts. 9º e 11); 5.175, de 19.9.2013 (art. 4º); 5.217, de 14.11.2013 (art. 1º); 5.185, de 25.9.2013 (arts. 2º e 6º); 5.218, de 14.11.2013 (arts. 2º e 5º); 5.194, de 26.9.2013 (arts. 3º e 4º); 5.212, de 13.11.2013 (arts. 2º, 3º e 9º); 5.201, de 14.9.2013 (arts. 2º e 3º); 5.181, de 20.9.2013 (arts. 2º e 4º); 5.193, de 26.9.2013 (arts. 10 e 11); 5.195, de 26.9.2013 (arts. 16, 17, 20 e 21); 5.245, de 16.12.2013 (arts. 1º e 2º); 5.190, de 25.9.2013 (arts. 21 e 22); 5.173, de 19.9.2013 (art. 1º); 5.192, de 26.9.2013 (arts. 14 e 15); 5.184, de 23.9.2013 (arts. 18, 19 e 20); 5.237, de 16.12.2013 (art. 14); 5.179, de 20.9.2013 (art. 1º); 5.250, de 19.12.2013 (art. 1º); 5.105, de 3.5.2013 (art. 17); 5.249, de 19.12.2013 (art. 2º); 5.248, de 19.12.2013 (art. 2º); 5.125, de 4 de julho de 2013 (art. 10); e 5.247, de 19.12.2013 (art. 14), que concederam reajustes a servidores públicos do Distrito Federal no segundo semestre de 2013, em razão de ADI proposta pelo MPDFT em virtude de suposta ausência de prévia dotação orçamentária – por meio de autorização específica na LDO -, bem como de possível violação do princípio da eficiência da Administração Pública.**

**Relatora: Renata do Amaral Gonçalves**



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

**RELATÓRIO**

**RENATA DO AMARAL GONÇALVES (RELATORA)**

Cuida a hipótese de análise da constitucionalidade **das Leis Distritais nº 5.206**, de 30.10.2013 (arts. 4º e 5º); **5.207**, de 30.10.2013 (art. 2º); **5.200**, de 14.9.2013 (arts. 2º e 3º); **5.227**, de 2.12.2013 (arts. 1º, 2º e 13); **5.187**, de 25.9.2013 (arts. 2º e 3º); **5.188**, de 25.9.2013 (arts. 2º e 3º); **5.189**, de 25.9.2013 (arts. 2º e 3º); **5.182**, de 20.9.2013 (arts. 2º e 3º); **5.226**, de 2.12.2013 (arts. 9º e 11); **5.175**, de 19.9.2013 (art. 4º); **5.217**, de 14.11.2013 (art. 1º); **5.185**, de 25.9.2013 (arts. 2º e 6º); **5.218**, de 14.11.2013 (arts. 2º e 5º); **5.194**, de 26.9.2013 (arts. 3º e 4º); **5.212**, de 13.11.2013 (arts. 2º, 3º e 9º); **5.201**, de 14.9.2013 (arts. 2º e 3º); **5.181**, de 20.9.2013 (arts. 2º e 4º); **5.193**, de 26.9.2013 (arts. 10 e 11); **5.195**, de 26.9.2013 (arts. 16, 17, 20 e 21); **5.245**, de 16.12.2013 (arts. 1º e 2º); **5.190**, de 25.9.2013 (arts. 21 e 22); **5.173**, de 19.9.2013 (art. 1º); **5.192**, de 26.9.2013 (arts. 14 e 15); **5.184**, de 23.9.2013 (arts. 18, 19 e 20); **5.237**, de 16.12.2013 (art. 14); **5.179**, de 20.9.2013 (art. 1º); **5.250**, de 19.12.2013 (art. 1º); **5.105**, de 3.5.2013 (art. 17); **5.249**, de 19.12.2013 (art. 2º); **5.248**, de 19.12.2013 (art. 2º); **5.125**, de 4 de julho de 2013 (art. 10); e **5.247**, de 19.12.2013 (art. 14), **que concederam reajustes a servidores públicos do Distrito Federal no segundo semestre de 2013, em razão de ADI proposta pelo MPDFT em virtude de suposta ausência de prévia dotação orçamentária – por meio de autorização específica na LDO -, bem como de possível violação do princípio da eficiência da Administração Pública.**

A mencionada ADI, com farta veiculação na imprensa, tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais supra citados – com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, “na parte em que haja previsão de implementação de qualquer vantagem remuneratória para o exercício de 2015, em função da



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

notória ausência da respectiva previsão orçamentária e da impossibilidade financeira de realização dessas previsões legais”.

Considerada a urgência do ora trazido - diante do pedido liminar deduzido na ADI já proposta, bem como do pedido de declaração de inconstitucionalidade com efeitos *ex tunc* (que enseja a invalidação das normas impugnadas desde a sua edição e, com isso, a obrigatoriedade dos servidores atingidos serem obrigados a devolver parte dos salários da época em que os reajustes foram concedidos, 2013, até a data presente) -, a OAB/DF entendeu por abrir de ofício o presente protocolo, sendo a mim atribuída a relatoria, vez que estamos diante de grave quadro a ensejar, caso concedida a medida, verdadeiro caos no Distrito Federal.

Por essas razões, pedi a inclusão do feito em pauta, em regime de urgência, com vistas a submeter à apreciação dos nobres Conselheiros matéria de extrema relevância para o Distrito Federal, observadas a competência legal desta Casa na defesa da Constituição, dos direitos humanos e da justiça social, previstas no art. 44, I, da Lei 8.906/94.

Do mencionado preceito, devidamente interpretado, extrai-se norma jurídica no sentido de que a OAB, além de entidade de classe, consiste em entidade dotada de funções públicas e sociais na medida em que o legislador ordinário, reconhecendo e disciplinando seu papel constitucional, lhe atribui tão nobre missão, considerando-a como entidade de finalidades institucionais de proteção da supremacia do texto constitucional e da ordem jurídico-democrática, tendo verdadeiro papel de instituição-guardiã da ordem constitucional e democrática, em seu papel de porta-voz da sociedade civil e de defensora da cidadania e dos direitos humanos.

A matéria em questão, considerado o imperativo da transparência da Administração Pública, torna-a interessante à OAB/DF pelas razões já aduzidas; ainda



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

que assim não fosse, e verdadeiramente o é, certo é que temos inscritos nesta Seccional que podem vir a ser atingidos, no caso remoto de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 5.173/2013 (que reajusta as tabelas de vencimentos básicos das carreiras Procurador do Distrito Federal, Assistência Judiciária do Distrito Federal e Defensor Público do Distrito Federal).

Feito esse breve relato, passo à análise da constitucionalidade formal das leis distritais impugnadas pelo ilustre *parquet*, no tocante à suposta ausência de prévia dotação orçamentária e de autorização específica na LDO.

Em sua peça inaugural, o i. MPDFT afirma que as normas impugnadas concederam reajuste de vencimento de gratificações sem autorização específica da lei de diretrizes orçamentárias e prévia dotação orçamentária, como exigido pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

Para tanto, faz menção à Lei Distrital 5.389/2014, que dispõe sobre “as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2015”, afirmando ao cabo que é de fácil constatação, através de leitura do anexo IV (referente às “despesas de pessoal autorizadas a sofrerem acréscimos), que somente o valor de R\$184.925.000 (cento e oitenta e quatro milhões e novecentos e noventa e cinco mil reais) restou fixado para “melhorias salariais”, sendo que o valor necessário relativo às parcelas dos reajustes a serem pagos no ano de 2015 “em muito superaria a referida previsão inicial, que equivale a menos de 15% desse valor total”. E, para demonstrar a inconstitucionalidade formal apontada, traz “quadro ilustrativo” da suposta previsão original de impacto para 2015, apontando como violado o disposto no artigo 157, *caput* e incisos I e II da LODF.

Pois bem. Aqui cumpre trazer alguns esclarecimentos necessários que, s.m.j, conduzem à conclusão diametralmente oposta do perseguido pelo *parquet*, qual, pela constitucionalidade formal das normas impugnadas, senão veja-se.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

O comando normativo inserto no parágrafo 1º do artigo 157 da Lei Orgânica do DF<sup>1</sup> refere-se à concessão de vantagem ou aumento, condicionando-a a autorização específica na LDO e prévia dotação orçamentária. Aqui o primeiro ponto: considerando que todas as normas impugnadas datam de 2013, impossível que as autorizações necessárias à sua edição estejam na LDO para 2015.

Por essa razão simples, para se perquirir acerca do cumprimento da Lei Orgânica do Distrito Federal, necessário se demonstra a aferição da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013 (Lei nº 4.895/2012), possibilitadora da edição das normas impugnadas; e esta autoriza, expressamente, melhorias salariais, observado o limite de 3% da receita corrente líquida para o Poder Legislativo e de 49% para o Poder Executivo, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 20<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> **Art.157.** A despesa com o pessoal ativo e inativo fica sujeita às disposições e limites estabelecidos na lei complementar a que se refere o art.169 da Constituição Federal. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº80, de 2014).

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou a alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só podem ser feitas:

- I- Se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias-LDO, ressalvadas e empresas públicas e as sociedades de economia mista;
- II- Se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

<sup>2</sup> **Art.20** repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais

- .....
- II- na esfera estadual:
- a) 3% (três por cento) para O Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado.
  - b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
  - c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

Ao se analisar a Lei nº 5.172, de 18/09/2013<sup>3</sup>, que altera a referida LDO e, no ponto em que interessa, traz em seu Anexo IV (conf. Doc. I) autorização específica para melhorias salariais para as mais variadas categorias de servidores públicos distritais, sendo que mais precisamente no item 10, tendo como órgão beneficiado “diversos”, abarca servidores da Administração Direta e Indireta, que reúne, entre servidores ativos, inativos e pensionistas, mais de 150 (cento e cinquenta) mil pessoas.

Há de se ressaltar que o artigo 157 da LODF determina autorização específica na LDO para a “concessão”, e esta foi realizada em 2013, em único reajuste, a ser suportado de forma parcelada, pelo que aqui já resta superada a alegação do i. *parquet*, posto que insubsistente, com a máxima vênua.

Cumpra analisar, ainda, a função da LDO no planejamento orçamentário, consoante determinado na LODF, confira-se:

---

<sup>3</sup> **LEI Nº 5.172, DE 18 DE SETEMBRO DE 2013.**

*Altera a [Lei nº 4.895](#), de 26 de julho de 2012, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências.*

**O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:**

Art. 1º O art. 49 da [Lei nº 4.895](#), de 26 de julho de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 49. O Projeto de Lei que trate de acréscimos nas despesas de pessoal não pode conter dispositivos com efeitos financeiros anteriores ao mês de entrada em vigor ou da sua plena eficácia.

Art. 2º Ficam alterados, na [Lei nº 4.895](#), de 26 de julho de 2012, na forma dos seguintes Anexos desta Lei:

I - Anexos II – Anexos de Metas Fiscais – e complementos;

II - Anexo IV – Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos;

III - Anexo V – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos três Exercícios Anteriores;

IV - Anexo VI – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado;

V - Anexo X – Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores;

VI - Anexo XI – Projeção da Renúncia de Origem Tributária – e complementos, na forma dos anexos desta Lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

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



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
“**Art.149.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I- O plano plurianual

II- As diretrizes orçamentárias

III-Orçamentos anuais

.....

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da administração pública do Distrito Federal, incluídas as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual; disporá sobre as alterações da legislação tributária; estabelecerá a política tarifária das entidades da administração indireta e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; bem como definirá a política de pessoal a curto prazo da administração direta e indireta do Governo.”

Certo é que a margem da expansão das despesas de caráter continuado constitui-se de ações derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, consoante disposto no artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101/2000)<sup>4</sup>, cujo objetivo é nortear a Administração

---

<sup>4</sup> Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.





## ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

### CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

pública para utilização da margem de expansão no processo decisório relacionado ao comprometimento dos recursos próprio do Ente Público, como aumento de efetivo, criação de cargo, reestruturação de carreiras e outras despesas de manutenção das instituições do Governo, além de garantir a alocação de recursos para as ações obrigatórias constitucionais ou legais, com duração prevista para mais de dois exercícios.

Pois bem. A LDO para 2015, exercendo sua função de fixar as diretrizes para a elaboração da proposta Orçamentária, assim dispôs no trecho em que interessa:

“Art. 8º O Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2015 deve ser encaminhado pelo Poder Executivo à CLDF, até o dia 15 de setembro de 2014, sendo constituído do texto da Lei e dos seguintes anexos:

.....

XIX – Anexo XIX – Estimativa da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias Constitucionais ou Legais de Caráter Continuado;”

No referido Anexo XIX, apresentado no Projeto de Lei Orçamentária para 2015, a despesa obrigatória do Distrito Federal passa de R\$ 9.087.105.728,00 em 2014 para R\$ 9.785.415.107,00 em 2015, um aumento igual a R\$ 698.309.379,00.

Aprofundando o demonstrativo, verifica-se que nas principais rubricas específicas que tratam sobre a despesa de pessoal há um aumento da ordem de R\$605.927.870,00, que é exatamente o valor das parcelas aprovadas de

---

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.





ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL  
**aumento para as categorias contempladas com as leis que visa o i. *parquet* a inconstitucionalidade.**

Ainda no mencionado anexo, e considerados os cálculos apresentados pela Secretaria de Fazenda, o aumento da receita tributária para o exercício de 2015 seria no montante de R\$1.247.497.406,00.

Ao se deduzir o valor previsto para o aumento da despesa obrigatória do DF, incluindo a previsão dos aumentos da ordem de R\$605.927.870,00 para o exercício, o espaço fiscal para o aumento da despesa obrigatória seria igual a R\$549.188.027,00.

Assim, e ao revés do alegado na ADI proposta, inequívoca a existência de previsão orçamentária para o aumento de despesa de pessoal para o ano de 2015, visto que o Poder Executivo, na elaboração da peça orçamentária, previu de forma expressa o aumento de mais de R\$ 600 milhões para dar suporte às legislações das diversas carreiras do GDF, repita-se, previamente aprovadas no ano de 2013.

Conquanto à exigência da LODF de existência de prévia dotação orçamentária, e apontada pelo i. *parquet* como inobservada, pede-se vênias uma vez mais para veementemente discordar, seja pela completa falta de demonstração de sua inexistência ensejada pela ausência da necessária comprovação.

Nesse ponto, uma vez mais necessário estabelecer que, em sendo concedidos os reajustes em 2013, não haveria como se condicionar, até por dissonância cronológica evidente, existência de prévia dotação orçamentária em 2015. Em havendo alguma irregularidade nesse tocante, deveria ela ser constatada na LDO referente a 2013, e jamais na referente a 2015, como tenta fazer crer o i. *parquet*.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

Ainda que assim não fosse, e tenho plena convicção que o é, em havendo insuficiência de dotação, a Lei Federal nº 4320/1964 prevê a suplementação das dotações originais, veja-se:

“Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;
- II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.”

Do exposto, entendo pela inexistência da inconstitucionalidade formal apontada pelo i. *parquet* visando a declaração de inconstitucionalidade das normas suso mencionadas, bem como pela necessária atuação da OAB/DF com a máxima urgência, através do ingresso no feito na condição de *amicus curiae* - diante da ampla repercussão para a sociedade e da possibilidade de, em havendo pronunciamento judicial pela inconstitucionalidade das leis distritais em comento, se instalar um verdadeiro caos no Distrito Federal -, atendendo, assim, à sua função histórica na defesa da Constituição, da ordem jurídica e do Estado Democrático de Direito. Presidente, é como voto.

Brasília, 05 de março de 2015.

**Conselheira RENATA DO AMARAL GONÇALVES**

**Relatora**