



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 8.º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência e o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ajuizar a presente

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra a **Lei distrital 5.640**, de 22 de março de 2016, frente ao disposto nos artigos 2º, parágrafo único; 14; 19, *caput*; 52; 53; 71, § 1º, inciso IV; e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993, fazendo-o aos fundamentos jurídicos expendidos na sequência.



I. Da norma impugnada

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade formal e material da Lei distrital 5.640/2016, por violação direta ao paradigma de confronto dos artigos 2º, parágrafo único, 14, 19, *caput*, 52, 53, 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar, inicialmente, o teor das disposições da lei impugnada (grifos acrescentados):

LEI Nº 5.640, DE 22 DE MARÇO DE 2016 (Autoria do Projeto: Deputado Agaciél Maia)

Dispõe sobre a garantia de atendimento prioritário aos advogados na administração pública do Distrito Federal e dá outras providências.

A PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL promulga, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguinte Lei, oriunda de Projeto vetado pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:

Art. 1º Os Poderes do Distrito Federal devem assegurar, em suas dependências, prioridade no atendimento aos advogados devidamente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Distrito Federal – OAB/DF, quando no exercício da profissão, nos termos da Lei federal nº 8.906, de 4 de julho de 1994.

Art. 2º Fica assegurada a reserva de no mínimo 3 vagas privativas destinadas aos advogados de que trata esta Lei nos estacionamentos dos Poderes do Distrito Federal.

§ 1º Para utilização das vagas nos estacionamentos previstos no *caput*, o advogado deve expor visivelmente no painel do veículo cartão de estacionamento emitido pela OAB/DF.

§ 2º As vagas devem ser de fácil acesso e sinalizadas de forma adequada, devendo estar posicionadas no sentido de garantir maior comodidade e agilidade aos advogados.

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

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

II. Da inconstitucionalidade formal da lei

É patente a inconstitucionalidade **formal** da Lei distrital 5.640, que, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar **vetado** pelo Governador do Distrito Federal e posteriormente mantido pela Câmara Legislativa, após derrubado o veto, assegura “*prioridade no atendimento aos advogados*” (art. 1º) perante órgãos públicos integrantes dos “Poderes” do Distrito Federal e a “*reserva de no mínimo 3 vagas privativas*” destinadas aos mesmos profissionais nos estacionamentos para veículos de referidos órgãos.



Com efeito, por revelar ingerência indevida em assuntos da competência **privativa** do Chefe do Poder Executivo, a lei impugnada 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 Deputado Distrital, as disposições da lei ora atacada versam sobre **atribuições específicas, organização e funcionamento** de órgãos integrantes da Administração Pública do Distrito Federal, matéria 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, 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:

(...)

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.)

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;

Assim, a iniciativa de leis que disponham sobre tais matérias é **privativa** do Chefe do Poder Executivo. A usurpação de tal competência enseja verdadeira violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

Como se vê, a lei ora impugnada, por derivar de iniciativa parlamentar, vulnera aquilo que o Supremo Tribunal Federal convencionou denominar de postulado constitucional de **reserva de administração**.

Por força de referido postulado, em prestígio à dicção dada ao tema pelo



Min. Celso de Mello, fica vedada a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

No caso dos autos, a Lei Orgânica do Distrito Federal outorga à Chefia do Poder Executivo a iniciativa legislativa daquelas matérias que versam sobre a **organização** e o **funcionamento** da Administração Pública do Distrito Federal, que se torna **diretamente afetada pelas exigências de atendimento prioritário e demarcação de vagas privativas** em estacionamentos de órgãos públicos **a uma determinada categoria de profissionais (advogados do DF), em prejuízo de todos os demais cidadãos.**

Confira-se, apenas a título de ilustração do vício formal que macula de nulidade o diploma normativo impugnado, o seguinte trecho de aresto do Supremo Tribunal Federal (grifos acrescentados):

[...] 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 regerá 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).

Em situações semelhantes, assim decidiu o e. Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, *verbis* (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DISTRITAIS 4.300, DE 16 DE JANEIRO DE 2009, E 4.387, DE 20



DE AGOSTO DE 2009. RESERVA DE PERCENTUAL DE VAGAS PARA ESTÁGIO EM ÓRGÃOS PÚBLICOS OU EM EMPRESAS A SEREM CONTRATADAS PELO PODER PÚBLICO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, DESTINADAS A ESTUDANTES CARENTES OU MENORES EGRESSOS DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO.

1. É inquestionável que a integração social e profissionalização dos estudantes de baixa renda e dos jovens egressos do sistema socioeducativo é louvável; todavia não pode ser materializado com ofensa às normas da Lei Orgânica do Distrito Federal, quanto à iniciativa do Chefe do Poder Executivo Distrital.

2. **As leis impugnadas, de iniciativa parlamentar, padecem de vício porque cuidam de matéria administrativa de competência exclusiva do Governador do Distrito Federal.** Isso porque a reserva obrigatória de vagas de estágio oferecidas por órgãos e entes públicos distritais, bem como pelas empresas que venham a ser contratadas para prestar serviço com fornecimento de mão de obra ao Poder Executivo **local interfere na organização e no funcionamento de tais órgãos e entidades públicas e gera custos para os cofres públicos, em ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração.**

3. Declarada a inconstitucionalidade, com efeitos erga omnes e extunc, das Leis distritais n. 4.300/2009 e 4.387/2009, por violação ao disposto no art. 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Maioria. (Acórdão n.606528, 20110020171158ADI, Relator: WALDIR LEÔNICIO LOPES JÚNIOR, Conselho Especial, Data de Julgamento: 10/07/2012, Publicado no DJE: 06/08/2012. Pág.: 42).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DISTRITAL N. 5.473, DE 23 DE ABRIL DE 2015 – INICIATIVA PARLAMENTAR – ASSEGURA AO IDOSO INTERNADO NOS HOSPITAIS DA REDE PÚBLICA E PRIVADA DO DISTRITO FEDERAL O DIREITO A VAGA EM UNIDADE DE TRATAMENTO INTENSIVO – ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE GOVERNO – MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL – VIOLAÇÃO À LODF – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A Lei distrital impugnada, de iniciativa parlamentar, ao assegurar ao idoso internado nos hospitais públicos e particulares do Distrito Federal o direito à vaga em unidade de tratamento intensivo, acabou por **violar o princípio da separação de poderes, promovendo indevida interferência na administração e no funcionamento e nas atribuições de secretaria de governo, usurpando competência privativa do Governador do Distrito Federal, violando a LODF.**

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (Acórdão n.904328, 20150020176900ADI, Relator: HUMBERTO ADJUTO ULHÔA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 03/11/2015, Publicado no DJE: 09/11/2015. Pág.: 48)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 4.146/2008 - VÍCIO FORMAL DECORRENTE DA INICIATIVA - PROCEDÊNCIA.



1. É da essência do regime democrático a separação e independência dos Poderes, não se admitindo a usurpação das prerrogativas de um pelo outro.

2. Estatuído pela Lei Orgânica do Distrito Federal que **é da competência exclusiva do Governador a iniciativa de lei disposta sobre criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública, tem-se por inconstitucional a lei oriunda de projeto apresentado por parlamentar.**

3. Ação julgada procedente. Unânime. (Acórdão n.332494, 20080020080429ADI, Relator: ESTEVAM MAIA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 11/11/2008, Publicado no DJE: 11/03/2009. Pág.: 121)

Como se tal não bastasse, cumpre observar que o artigo 2º da lei impugnada, que trata da **reserva 3 de vagas privativas para advogados em estacionamentos de órgãos integrantes dos Poderes do DF**, atenta, igualmente, contra o disposto no artigo 52 da Lei Orgânica do Distrito Federal, por também caracterizar interferência indevida na **administração de áreas públicas**. Eis a redação do referido dispositivo:

Art. 52. Cabe ao Poder Executivo a administração dos bens do Distrito Federal, ressalvado à Câmara Legislativa administrar aqueles utilizados em seus serviços e sob sua guarda.

Cumpre ressaltar, por oportuno, que o Governador do Distrito Federal tem **vetado** integralmente projetos de lei de iniciativa parlamentar que tratem de **espaços públicos**. A título exemplificativo, vale destacar a proposição que deu origem à Lei 4.934/12, que tratava da ocupação de áreas públicas por feiras itinerantes, exatamente por considerá-la inconstitucional, por vício de origem. Confira-se a ementa do julgado (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DISTRITAIS Nº 2.815/01 E 2.981/02. INSTALAÇÃO DE FEIRAS ITINERANTES NO DISTRITO FEDERAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E PROVIDA.

1. A Lei Distrital nº 2.815, de 6 de novembro de 2001, com alterações feitas pela Lei Distrital n. 2.981, de 10 de maio de 2002, quando permitiu a instalação de feiras itinerantes no Distrito Federal, **dispôs sobre o uso e ocupação do solo, matéria cujo projeto de lei é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo**, à luz dos artigos 100, VI da Lei Orgânica do Distrito Federal e do Decreto 10.829/87, art. 14, cujo sentido normativo se extrai do art. 3o, XI da



LODF.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente por vício de iniciativa. (Acórdão n. 259123, 20060020012281ADI, Relator EDSON ALFREDO SMANIOTTO, Conselho Especial, julgado em 03/10/2006, DJ 13/03/2007 p. 97).

Na referida Mensagem nº 35/2012-GAG, encaminhada à Câmara Legislativa, o Governador do Distrito Federal destacou como motivo de veto que “cabe ao Poder Executivo a **responsabilidade pelo planejamento e administração pública da ocupação e uso ordenados do espaço urbano de forma integrada, a fim de harmonizar as repercussões urbanísticas, antrópicas e ambientais dos mais diversos usos e atividades** e zelar pelo patrimônio cultural e urbanístico de Brasília” (grifos acrescentados).

Por arremate, ainda no que pertine aos *vícios procedimentais*, não se pode olvidar que a norma impugnada, no que diz com a imposição de vagas privativas de estacionamento público a favor dos advogados do DF também acaba por solapar a **competência privativa da União para legislar sobre trânsito** (art. 22, inc. XI – CR/88), uma vez que disciplina novas hipóteses de *acesso, sinalização e posicionamento* de vagas existentes nos diversos estacionamentos de órgãos públicos desta unidade federada, com a finalidade declarada de “*garantir maior comodidade e agilidade aos advogados*” (art. 2º, par. 2º., da Lei 5.640/2016).

Neste ponto, como sabido, a Lei Orgânica do Distrito Federal consagra preceitos de clareza solar sobre o **espaço de competência normativa** a ser exercido pelo ente federado Distrito Federal.

O art. 14 da LODF é preciso ao estabelecer que “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**” (grifos acrescentados).

Nesse sentido tem decidido o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, de que são exemplos os seguintes julgados, *verbis* (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL No 3.787/06. SERVIÇO DE "MOTOTÁXI". VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 14 E 335 DA LODF.
1 - A Lei Distrital no 3.787/06, ao criar no âmbito do Distrito Federal



o serviço de transporte remunerado de passageiros, a ser realizado por motocicletas, **invade competência privativa da União para legislar sobre matéria relativa a trânsito e transporte (CF, art. 22, XI) e, atentando contra os princípios da preservação da vida, segurança e conforto dos passageiros, viola os arts. 14 e 335, da LODF.**

2 - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (Acórdão n.265309, 20060020045780ADI, Relator: JAIR SOARES, Conselho Especial, Data de Julgamento: 24/10/2006, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 27/03/2007. Pág.: 76)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.890, DE 13 DE JULHO DE 2012. CONTRARIEDADE AO ARTIGO 14 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. LEGISLAÇÃO SOBRE EQUIPAMENTO ESPECÍFICO DE MOTOCICLISTAS.

1. A lei distrital impugnada, ao fixar a obrigatoriedade de as empresas prestadoras de serviço fornecerem equipamento específico - coletes infláveis - aos seus motociclistas, bem como estabelecer sanção para o descumprimento do preceito - multa administrativa - e, seguidamente, a responsabilização solidária dos condutores flagrados sem o referido equipamento, invade competência legislativa da União.

2. O normativo em tela **invadiu a competência da União de legislar privativamente sobre** direito do trabalho, **trânsito** e condições para exercício das profissões, hipóteses consagradas nos incisos I, XI e XVI do artigo 22 da Carta Maior de 1988. O Distrito Federal e os demais entes federados não se encontram, portanto, autorizados a disciplinar os temas em voga, sob pena de inconstitucionalidade.

3. **A norma rechaçada contrariou o artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que incumbe o Distrito Federal de competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.**

4. Pedido de inconstitucionalidade da Lei n.4.890/2012 julgado procedente. (Acórdão n.652485, 20120020179360ADI, Relator: FLAVIO ROSTIROLA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 05/02/2013, Publicado no DJE: 16/04/2013. Pág.: 75)

Assim, ao contrariar disposições próprias de, repita-se, competência normativa privativa da União, a Lei distrital 5.640 também **vulnerou o art. 14 da LODF**, pois deixou de observar diretamente o espaço de competência normativa assegurado ao Distrito Federal pela Constituição da República e, no que aqui importa, pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

III. Da inconstitucionalidade material da lei

Mas não é apenas do ponto de vista do devido processo legislativo *procedimental* que a norma impugnada malfere as disposições da Carta Política local.



Como se buscará evidenciar, ela também é inconstitucional do ponto de vista **material** por flagrante afronta aos princípios constitucionais da **isonomia**, da **proporcionalidade** e da **razoabilidade**.

Com efeito, conforme demonstrado pelo Governador do Distrito Federal, em suas **razões de veto**, ao prever situação de descrímen favorável à referida categoria profissional, a Lei distrital 5.640 substancia tratamento atentatório ao postulado da **isonomia**.

O princípio da **igualdade**, mais que objetivo primordial a ser perseguido por toda organização social, traduz o próprio conteúdo dos direitos fundamentais em sua perspectiva histórica. Na precisa lição de Luigi Ferrajoli,

“(…) los derechos fundamentales, al corresponder a intereses y expectativas de todos, forman el fundamento y el parámetro de la igualdad jurídica y por ello de la que llamaré dimensión “substancial” de la democracia, previa a la dimensión política o “formal” de ésta, fundada en cambio sobre los poderes de la mayoría. Esta dimensión no es otra cosa que el conjunto de las garantías aseguradas por el paradigma del Estado del derecho, que, modelado en los orígenes del Estado moderno sobre la exclusiva tutela de los derechos de libertad y propiedad, puede muy bien ser ampliado – luego del reconocimiento constitucional como “derechos” de expectativas vitales como la salud, la educación y la subsistencia – también al “Estado social”, que se há desarrollado de hecho en este siglo sin las formas y sin las garantías del Estado de derecho y sólo en las de la mediación política, y hoy, también por esto, en crisis”. (FERRAJOLI, Luigi. **Derechos fundamentales: Lei ley del más débil**. 2. ed. Editorial Trotta, 2001, p. 42).¹

No magistério doutrinário de José Afonso da Silva (**Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 227), são inconstitucionais as **discriminações não autorizadas pela Constituição**, sendo que uma das formas de se incorrer em referida inconstitucionalidade se dá justamente através da outorga de benefício “a pessoas ou grupos, discriminando-os favoravelmente

¹ Tradução livre do excerto: “(…) os direitos fundamentais, ao corresponderem a interesses e expectativas de todos, formam o fundamento e o parâmetro da igualdade jurídica e por meio dele aquilo que chamarei de dimensão ‘substancial’ da democracia, prévia à dimensão política ou ‘formal’ desta, fundada em lugar dos poderes da maioria. Esta dimensão não é outra coisa que o conjunto das garantias asseguradas pelo paradigma do Estado de direito, que, modelado nas origens do Estado moderno sobre a exclusiva tutela dos direitos de liberdade e propriedade, pode muito bem ser ampliado – a partir do reconhecimento constitucional de ‘direitos’ a expectativas vitais como a saúde, a educação e a subsistência – também ao ‘Estado social’, que se desenvolveu de fato neste século sem as formas e sem as garantias do Estado de direito e somente no que se refere à mediação política, e hoje, também por isso, em crise”.



em detrimento de outras pessoas ou grupos em igual situação. Neste caso, não se estendeu às pessoas ou grupos discriminados o mesmo tratamento dado aos outros. O ato é inconstitucional, sem dúvida, porque feriu o princípio da isonomia”. Precisamente esta a hipótese ventilada pela norma distrital impugnada.

A norma impugnada não só foi injustificadamente discriminatória como também ofensiva ao **princípio da razoabilidade**.

Deveras, a questão central reside em saber se existe, no caso de invocação de pretexto justificador de “tratamento desigual para situações desiguais”, **uma razão objetiva e idônea que legitime, em bases razoáveis, o tratamento diferenciado** instituído em lei local a favor dos advogados, seja para fins de *atendimento prioritário* perante órgãos públicos integrantes da estrutura dos Poderes do Distrito Federal, seja para fins de *concessão de 3 vagas privadas* para os veículos utilizados por referidos profissionais nos estacionamentos “públicos” dos referidos Poderes.

Para responder a questionamentos similares, doutrina e jurisprudência têm procurado, até agora, buscar no direito infraconstitucional - nos aspectos de política jurídica ou constitucional - a desejabilidade de soluções, o cálculo das conseqüências ou dos efeitos sociais que possam fundamentar a **razoabilidade** da decisão tomada com base no senso comum ou em qualquer outra categoria objetiva.

Na precisa lição da constitucionalista lusitana Cristina M. M. Queiroz, “esta ‘nova’ concepção da lei – a ‘limitação do legislador pelo princípio da igualdade’ ou ‘igualdade na formulação da lei’ – situa a relação entre o *poder legislativo* e o *poder judicial* em termos radicalmente inovadores. Deste modo, o primeiro juízo que o Tribunal Constitucional terá de levar a cabo será, precisamente, um *juízo sobre a própria lei*. Daqui decorre a criação de figuras como o ‘excesso de poder’ ou o ‘desvio de poder’ da doutrina italiana, retiradas do direito administrativo, ou o princípio da ‘proporcionalidade’ (‘proibição do arbítrio’) do direito alemão” (QUEIROZ, Cristina M. M. **Direitos fundamentais (teoria geral)**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, p. 108-109).

São diversos os exemplos colhidos tanto da Constituição Federal quanto da Lei Orgânica do Distrito Federal, que aqui mais interessa, de aplicação do **princípio da**



igualdade. Nesse particular, o parágrafo único do já transcrito art. 2.º da LODF contém uma cláusula geral de **igualdade**, ou de “**não discriminação**”, segundo a terminologia tedesca.

Em relação à lei ora impugnada, a ofensa ao princípio isonômico franqueado no parágrafo único do art. 2.º da Lei Orgânica, bem assim ao firme norte da igualdade, restam por demais evidentes.

É sabido que os advogados representam os interesses particulares de seus clientes, partes, na condição de *mandatários*. Ocorre que **esses mesmos cidadãos, por si sós, não fazem jus aos referidos benefícios**, o que torna manifesta a violação aos princípios constitucionais da isonomia e da razoabilidade.

Dito de outro modo, a lei impugnada outorga a favor de uma determinada classe profissional (advogados do DF) benesse não extensível aos cidadãos e outras categorias profissionais que, igualmente, necessitam despachar assuntos de seu interesse particular perante os referidos órgãos, no mais das vezes sem condições financeiras de fazê-lo por intermédio de um advogado contratado.

Tudo isso para não se falar das **situações de abuso** que poderão ocorrer com a utilização de referidas vagas privativas e da invocação do direito ao atendimento prioritário por referidos profissionais (advogados) para tratarem de **assuntos de seu interesse particular** perante órgãos públicos, *i.e.*, quando não estiverem representando os interesses de seus clientes, mas os próprios.

Aliás, a própria *equivalência* dessa *prioridade de atendimento* conferida aos advogados pela lei impugnada com aquela concedida às “**pessoas com deficiência, aos idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, às gestantes, às lactantes, às pessoas com crianças de colo e aos obesos**” pelo artigo 1º da **Lei Federal 10.048/00**, por exemplo, torna manifesta a falta de *isonomia* e de *razoabilidade* do benefício ora conferido por lei distrital a referidos profissionais.

E nem se diga – ou se suponha – que o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei impugnada trará qualquer dificuldade para o exercício profissional dos advogados. Isso porque, além das diversas prerrogativas inerentes à



profissão, essencial à administração da justiça, o parágrafo único do artigo 6º do **Estatuto da Advocacia — Lei federal 8.906/94** — já estabelece expressamente que “As autoridades, os servidores públicos e os serventuários da justiça **devem dispensar ao advogado, no exercício da profissão, tratamento compatível com a dignidade da advocacia e condições adequadas a seu desempenho**” (grifos acrescentados), não sendo **razoável**, e nem mesmo **necessário** ou **exigível**, que leis estaduais (ou distrital) assegurem a tais profissionais outros benefícios, como os ora conferidos pela lei impugnada, que findam por ocultar, à míngua de razões objetivas que os justifiquem, privilégios insustentáveis no âmbito de um Estado Democrático de Direito.

No que se refere ao artigo 2º do diploma normativo fustigado, que determina “**a reserva de no mínimo 3 vagas privativas destinadas aos advogados**” (grifos acrescentados), a falta de razoabilidade mostra-se ainda mais evidente.

Isso porque a norma, neste particular aspecto, **desconsidera o tamanho** de cada estacionamento e a **proporcionalidade quanto ao número de vagas neles existentes**, além da reserva de vagas já determinada pela **legislação federal** para os *portadores de necessidades especiais e idosos*.

Nesse contexto, vale destacar, apenas a título exemplificativo, que as **Leis Federais 10.098/00 e 10.741/03** dispõem, respectivamente, sobre a reserva de vagas nos estacionamentos de veículos para “pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida”, em percentual mínimo de **2%** do total de vagas, e para “cidadãos com idade igual ou superior a 60 (sessenta anos)”, em percentual mínimo de **5%**.

Assim, *v.g.*, a prevalecer o critério adotado pela lei distrital a favor dos advogados, **em todos os estacionamentos com menos de 100 (cem) vagas haveria mais vagas privativas para advogados (3) do que para pessoas portadoras de necessidades especiais (2)**, circunstância que escancara a falta de *isonomia* e de *razoabilidade* do referido benefício.

Diante de tal contexto, ressoa inegável a vulneração do paradigma de confronto representado pelos **princípios da igualdade** e da **razoabilidade**, este último também expressamente albergado pela LODF (art. 19).



Por derradeiro, cumpre ressaltar que essa Egrégia Corte de Justiça, por meio de seu Conselho Especial, já teve oportunidade de sobrelevar os **princípios da isonomia** e da **proporcionalidade em sentido amplo**, quando do julgamento da **ADI 2004.00.2.009060-1**, em que foi declarada, por unanimidade, a inconstitucionalidade de lei distrital que previa a **reserva de um percentual das vagas** nos cursos do Centro Integrado de Línguas para os taxistas do Distrito Federal, por entender que o benefício concedido se apresentava **desarrazoado** e desprovido de **critérios** de índole **objetiva** que justificassem o **discrímen**, tal como se verifica na espécie. Confira-se a ementa do julgado (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 2.875, DE 8 DE JANEIRO DE 2002. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. EVIDENCIADO VÍCIO MATERIAL. LEI SUSPENSA NO MÉRITO.

Evidenciada a inconstitucionalidade material da Lei distrital nº 2.875/2002, frente aos artigos 2º, parágrafo único, 19, *caput* e 221, *caput* da Lei Orgânica do Distrito Federal, **por afronta aos princípios constitucionais da igualdade, da proporcionalidade e da razoabilidade**, julga-se procedente o pedido para suspender o inteiro teor da norma, com efeito *ex tunc*. (Acórdão n.312789, 20040020090601ADI, Relator: EDSON ALFREDO SMANIOTTO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 06/05/2008, Publicado no DJE: 08/10/2008. Pág.: 32)

Naquela oportunidade, o relator da ação, Desembargador Edson Smaniotto, enfrentou detidamente a matéria, afigurando-se oportuna a transcrição de parte do seu voto – dada sua **ampla relação de pertinência** com o objeto da presente ADI, *mutatis mutandis* -, acolhido por todos os seus pares, *verbis*:

(...) Por fim, há que se averiguar a consonância da discriminação em tela com os interesses protegidos na Carta Magna Distrital, bem como na Constituição da República.

Quanto a esse último fator, tenho que, conquanto real e logicamente explicável a correlação entre a diferença e o tratamento diferenciado, o vínculo demonstrável não encontra pertinência com os interesses acolhidos no sistema constitucional.

Como já explicitado, a Lei Maior Distrital, em seu art. 221, *caput*, prestigia a educação como direito constitucionalmente assegurado a todos, fundada nos ideais democráticos da igualdade, cujo escopo reside na formação integral da pessoa humana, na preparação para o exercício consciente da cidadania e na qualificação para o trabalho.

O nosso sistema constitucional garante a universalidade do direito à educação, sob o pálio do princípio da igualdade de ingresso e permanência na escola, vedando, portanto, a criação de impedimentos ou empecilhos ao acesso ao ensino público.

Isso não quer dizer que tal norma constitucional seja absoluta. A



legislação ordinária pode estabelecer algumas limitações, desde que estas encontrem arrimo em outros princípios constitucionais, como o da proporcionalidade e o da razoabilidade.

No que tange ao princípio da proporcionalidade, entendo que a medida legislativa restritiva em comento é adequada, pois o meio escolhido – criação de cotas para os taxistas do Distrito Federal – contribui para a obtenção do resultado pretendido – o aperfeiçoamento do atendimento aos estrangeiros que visitam ou residem na cidade.

Não se apresenta, contudo, necessária, haja vista que a norma em questão gera conseqüências gravosas em vista de outras medidas que podem otimizar o setor.

Ademais, também não se vislumbra a proporcionalidade em sentido estrito, uma vez que a restrição imposta não se apresenta proporcionalmente razoável com o fim perseguido: o meio utilizado, ao contrário, causará prejuízo aos estudantes no aprimoramento dos seus ofícios e nas oportunidades no mercado de trabalho. O resultado pretendido, ou seja, o aperfeiçoamento da qualificação profissional dos taxistas, não se revela imprescindível ao desempenho de sua atividade a ponto de tolher a oportunidade de outros estudantes, cuja importância não se mostra de menor valia. Conclui-se que não há proporção entre o meio utilizado pela lei e o fim a que visa alcançar.

Por fim, **não se divisam fundamentos que demonstrem a razoabilidade do discrimen erigido na norma em questão a justificar a existência de cotas, ante a ausência de critérios arrazoados que exasperem as finalidades do interesse público. Nesse ponto, vale ressaltar que a correlação lógica entre o fator de discrimen e a desequiparação (critério utilizado para identificação do desrespeito à isonomia) não se confunde com a razão objetiva justificadora do referido tratamento diferenciado.**

Na hipótese vertente, depreende-se que o fator de discriminação constante da legislação em comento não se coaduna com o objetivo do sistema constitucional distrital e federal, que prima, em regra, pela universalidade e igualdade no acesso à educação. A condição de taxista não implica, necessariamente, a fluência em outras línguas. Não se descarta aqui os benefícios que a fluidez em outro idioma possa trazer ao desempenho da atividade do taxista, ao facilitar a comunicação entre o profissional e os passageiros estrangeiros, estejam eles a trabalho ou a turismo, visitantes ou moradores, e, conseqüentemente, a melhorar a qualidade de serviço a ser prestado. Todavia, ressalta-se que o domínio de idioma alienígena não é fator essencial ao desempenho funcional para a categoria dos taxistas, tampouco óbice ao acesso ao mercado de trabalho que, nos rigores da lei, necessita tão-somente da permissão pelo Governo do Distrito Federal para a exploração da atividade.

Forçoso concluir, portanto, que, ante as premissas apresentadas, o objeto da norma hostilizada agrava o princípio da igualdade e da universalidade do ensino público, expressos nos art. 19, *caput*, e 221, *caput*, da LODF e 5º, 205 e 206, I, da Constituição Federal.

Ora, pelos mesmos critérios hermenêuticos visitados no voto supra transcrito, dificuldade inexistente em se aquilatar que o privilégio outorgado por lei distrital a favor dos advogados inscritos na seccional da OAB/DF (em detrimento de



legítimos detentores dos direitos à vaga privativa de estacionamento e ao atendimento prioritário – como idosos, gestantes e pessoas portadoras de necessidades especiais) **não passa pelo crivo da proporcionalidade em sentido amplo**, especialmente no que diz respeito aos **subprincípios** ou **requisitos** da **necessidade/exigibilidade/vedação do excesso** (a ordem jurídica já prevê *meios alternativos* menos gravosos para se chegar ao mesmo resultado pretendido pela norma sem malferir direitos fundamentais de outros cidadãos/categorias profissionais) e da **proporcionalidade em sentido estrito** (os *benefícios* supostamente pretendidos com a norma, nem de longe, superam as *desvantagens* auferidas com o ato – **relação custo-benefício do meio é desfavorável**).

A hipótese, portanto, tendo em vista a clara caracterização da **inconstitucionalidade substancial** que fulmina todo o diploma legal, está a merecer o reconhecimento do vício supremo de nulidade (*ab origine*) por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a rechaçar o diploma legal vergastado do ordenamento jurídico com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

IV. Do Pedido

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

- a) o recebimento da presente ação pelo Exmo. Sr. Desembargador relator designado e que sejam intimados o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Governador do Distrito Federal, para prestarem informações acerca do ato impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.868, de 1999;
- b) em seguida, seja notificado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do ato impugnado, nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 9.868, de 1999, e do artigo 103, § 3.º, da Constituição Federal;
- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar manifestação sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e



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

d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei distrital 5.640**, de 22 de março de 2016, porque contrária aos artigos 2º, parágrafo único, 14, 19, *caput*, 52, 53, 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 16 de maio de 2016.

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