



**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 nº 886/16-PGJ/MPDFT 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 5.737**, de 9 de dezembro de 2016, frente ao disposto nos artigos 2º, parágrafo único; 19, *caput*; 52; 53; 71, § 1º, inciso IV; 100, incisos VI e X; e 328, inciso IV, 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 5.737/2016, por violação direta ao paradigma de confronto dos artigos 2º, parágrafo único; 19, *caput*; 52; 53; 71, § 1º, inciso IV; 100, incisos VI e X; e 328, inciso IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

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

**LEI Nº 5.737, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2016**  
(Autoria do Projeto: Deputado Agaciel Maia)

*Dispõe sobre a prioridade no Plano Distrital de Habitação de Interesse Social da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal, no âmbito do Distrito Federal, aos pioneiros e aos filhos de pioneiros nascidos em Brasília com mais de 30 anos de residência permanente no Distrito Federal.*

O 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 Fica assegurada aos pioneiros e aos filhos de pioneiros nascidos em Brasília com mais de 30 anos de residência a prioridade no Plano Distrital de Habitação de Interesse Social da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB.

Art. 2º Para efeito desta Lei, considera-se pioneiro quem fixou residência ou domicílio em Brasília até o ano de 1970.

§ 1º Considera-se filho de pioneiro descendente de primeira geração de pioneiro, nascido e residente no Distrito Federal há mais de trinta anos.

§ 2º O filho de pioneiro deve apresentar certidão de nascimento para comprovação de nascimento em Brasília.

Art. 3º Para aquisição dos imóveis e financiamentos, pode ser considerada como comprovação ou complementação de renda de pioneiros e filhos de pioneiros a mesada recebida dos pais, por estudantes ou desempregados, mediante apresentação de extrato de conta bancária.

Art. 4º Estão habilitados para aquisição dos respectivos imóveis os pioneiros e os filhos de pioneiros que preencham os seguintes critérios, cumulativamente:

I – comprovação da condição de pioneiro ou de filho de pioneiro, consoante o art. 2º desta lei;

II – comprovação de não possuir imóvel residencial ou comercial no Distrito Federal;

III – comprovação de residência ou domicílio atual no Distrito Federal.

Art. 5º Cada beneficiário tem direito a apenas um imóvel e, uma vez contemplado, não pode participar de outro programa habitacional de interesse social.

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

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



## II. Da inconstitucionalidade formal da lei

É patente a inconstitucionalidade **formal** da Lei distrital 5.737, 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 aos **pioneiros** e aos **filhos de pioneiros** nascidos em Brasília **prioridade** no Plano Distrital de Habitação de Interesse Social da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB (art. 1º), permitindo **até mesmo** que a comprovação ou complementação da renda exigida dê-se utilizando-se a “mesada recebida dos pais” (art. 3º).

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 órgão integrante 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, mesmo sem prévio e adequado planejamentos, pelas significativas alterações realizadas nos critérios de classificação e requisitos de comprovação de renda exigidos dos milhares de candidatos inscritos no referido programa habitacional de interesse social**.

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 LEÔNCIO 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)

Assim, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade **formal subjetiva** da norma impugnada, nos termos da jurisprudência consolidada do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local sobre o tema.

### III. Da inconstitucionalidade material da lei

Mas não é apenas do ponto de vista do devido processo legislativo *procedimental* que a norma impugnada malfez 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**, da **impessoalidade** e da **razoabilidade**.

Com efeito, conforme demonstrado pelo Governador do Distrito Federal, em suas **razões de veto**, ao prever situação de *discrímen* favorável a uma determinada



parcela da população, a Lei distrital 5.737 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).<sup>1</sup>

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 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” (g.n.). Precisamente esta a hipótese ventilada pela norma distrital impugnada.

A norma impugnada não só foi injustificadamente discriminatória como

---

<sup>1</sup> 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”.



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 pioneiros e dos filhos desses pioneiros.**

Para responder a questionamentos similares, doutrina e jurisprudência têm procurado, até agora, buscar no direito infraconstitucional - nos aspectos de política jurídica ou constitucional - a deseabilidade de soluções, o cálculo das consequências 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.

De fato, ao estabelecerem uma **preferência injustificável** para a





distribuição de imóveis públicos a pioneiros e filhos de pioneiros nascidos em Brasília com mais de 30 anos de residência permanente no Distrito Federal, em flagrante **prejuízo de centenas de milhares de pessoas carentes mais necessitadas** que integram há anos o cadastro da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal à espera de uma convocação, ressoa inegável a vulneração do paradigma de confronto representado pelos princípios da **igualdade** e da **razoabilidade**.

A própria Lei Orgânica local, ao tratar especificamente do tema, estabelece que a “ação do Governo do Distrito Federal na **política habitacional** será orientada em consonância com os planos diretores de ordenamento territorial e locais, especialmente quanto [...] ao **atendimento prioritário às comunidades localizadas em áreas de maior concentração da população de baixa renda**” (art. 328, inc. IV).

De se observar, a propósito, que a Lei distrital impugnada sequer se dá ao trabalho de erigir como requisitos às benesses que institui a favor dos pioneiros e seus filhos **quaisquer exigências de comprovação de baixa renda**, limitando-se a estatuir os critérios de comprovação da condição de pioneiro ou de filho de pioneiro, de não possuir outro imóvel residencial ou comercial no Distrito Federal e o de aqui residir ou ser domiciliado.

Ora, não é preciso qualquer esforço intelectual para se perceber que, pela redação da norma impugnada, **não há qualquer garantia de que pioneiros ou filhos de pioneiros com rendas média e alta residentes em condomínios irregulares (sem imóveis registrados em seus nomes) não** poderão se beneficiar do referido programa governamental de interesse social, em manifesto **desvirtuamento** de suas finalidades sociais e de materialização do **direito fundamental** à moradia própria **às famílias não abastadas**.

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 *discrímén*, tal como se verifica na espécie.

Por sua imensa relevância para a melhor compreensão da discussão travada nos presentes autos, 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 **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 *discrímén* 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 *discrímén* 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 pioneiros e seus filhos **não passa pelo crivo analítico da proporcionalidade em sentido amplo**, especialmente no que diz respeito aos subprincípios ou requisitos da **necessidade/exigibilidade/vedação do excesso** 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
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei distrital 5.737**, de 9 de dezembro de 2016, porque contrária aos artigos 2º, parágrafo único, 19, *caput*, 52, 53, 71, § 1º, inciso IV, 100, incisos VI e X, e 328, inciso IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 9 de fevereiro de 2017.



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

***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