



**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 n.º 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 ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

**ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

em face da **Lei distrital 5.815**, de 03 de abril de 2017, por violar o disposto nos artigos 15, incisos XIV e XV, 19, *caput*, 53, 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



## I. DA NORMA IMPUGNADA

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei distrital 5.815/2017 frente aos artigos 15, incisos XIV e XV, 19, *caput*, 53, 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar as disposições da lei ora atacada (grifos acrescentados):

**LEI Nº 5.815, DE 3 DE ABRIL DE 2017**  
(Autoria do Projeto: Deputado Rafael Prudente)

Dispõe sobre convênio do Distrito Federal com o CREA-DF e o CAU-DF 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 Distrito Federal pode firmar convênios com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Distrito Federal – CREA-DF e com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal – CAU-DF para, **por meio do seu corpo técnico e credenciados, analisar os processos de responsabilidade das administrações regionais de que trata a Lei nº 1.172, de 24 de julho de 1996, proferindo parecer por concessão ou negativa de pedido**, ressalvadas as análises realizadas pelas concessionárias de serviço público e pelos órgãos públicos competentes.

Art. 2º O parecer de que trata o art. 1º pode ser rejeitado pela Administração Pública, fundamentadamente, por comprovada inobservância de norma legal em vigor ou supremacia do interesse público.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 60 dias.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

## II. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI

A inconstitucionalidade, na espécie, contamina todos os dispositivos da lei impugnada, e não apenas algum artigo ou dispositivo isolado, tendo em vista a nítida interdependência existente entre eles. Impõe-se, portanto, a declaração da inconstitucionalidade de todo o bloco normativo.

A Lei distrital 5.815/2017, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, ao possibilitar a transferência/delegação, a outras entidades com natureza de “autarquias especiais” (CREA-DF e CAU-DF), de atribuição própria do poder de polícia, atividade exclusiva do Estado, dispôs sobre tema da



**competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.**

Isso porque, em seu artigo 1º, concede autorização legal para que o Distrito Federal delegue as atribuições fixadas pela Lei 1.172/96, que trata dos “*procedimentos para obtenção do Alvará de Construção e da Carta de Habite-se de edificações no Distrito Federal*” (grifos acrescentados).

Ou seja, com a entrada em vigor da referida lei, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Distrito Federal – CREA-DF e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal – CAU-DF, que possuem **podere**s de fiscalização **restritos ao exercício profissional de suas categorias**, poderão ter seu corpo técnico e profissional atuando na análise de pedidos de concessão de Alvará de Construção e de Carta de Habite-se, o que **antes era da competência exclusiva** de servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da administração pública do Distrito Federal.

Assim, por determinar **ingerência indevida** em assunto 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 de órgão 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 cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

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

(...)

IV - criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e **atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública;**

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;

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

De fato, a lei ora impugnada, por derivar de iniciativa parlamentar, vulnera aquilo que o Supremo Tribunal Federal convencionou chamar de **reserva de administração**.

O postulado constitucional da reserva de administração, em prestígio à dicção dada ao tema pelo Min. Celso de Mello, veda 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 do Distrito Federal.

Confira-se, a título ilustrativo, 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, DJ 15-12-2006 PP-00080 EMENT VOL-02260-01 PP-00029).

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

AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.764/2016. INICIATIVA PARLAMENTAR. **TRANSFERÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES** DA ADASA PARA A SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE. DISCIPLINA DOS CRITÉRIOS DE EXPLORAÇÃO E USO DE BEM PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL (ÁGUAS SUBTERRÂNEAS). MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. INGERÊNCIA INDEVIDA NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA.

1. O ordenamento jurídico não confere ao Legislativo a faculdade de apresentar projetos de lei que **interfiram na organização e na estrutura dos órgãos e de entidades da Administração Pública, nas atribuições dos respectivos cargos e Secretarias de Estado, porquanto tal competência é reservada ao Chefe do Poder Executivo.**

2. A Lei 5.764/2016, ao dispor critérios para exploração e uso de bem público distrital (águas subterrâneas), invadiu competência do Poder Executivo, nos termos do art. 52 da LODF.

3. Ação direta de constitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei distrital 5.764/2016, com efeito *ex tunc* e eficácia *erga omnes*. (Acórdão n.1014463, 20160020497758ADI, Relator: WALDIR LEÔNICIO LOPES JÚNIOR CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 25/04/2017, Publicado no DJE: 08/05/2017. Pág.: 407)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.220, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2003. INCONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI APRESENTADO POR DEPUTADO DISTRITAL. COLIDÊNCIA COM A LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. RESERVA DE INICIATIVA. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL PARA A PROPOSITURA DE LEIS QUE IMPONHAM OBRIGAÇÕES A SEREM OBSERVADAS PELAS SECRETARIAS DE GOVERNO E SEUS AGENTES. INTELIGÊNCIA DO ART. 71, § 1º, II E IV E ART. 100, VI e X DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

- O Poder Legislativo não pode tomar a iniciativa de elaborar leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e



Entidades da Administração Pública. Neste tema é exclusiva a iniciativa do Executivo, de forma que, ao votar a Lei Distrital nº 3.220, de 05/11/2003, nesta ação impugnada, a Câmara Legislativa do Distrito Federal foi além de sua competência, invadindo aquela que a Constituição local outorga ao Governador do Distrito Federal, com absoluta exclusividade.

**- Demonstrada a existência de vício formal, diante da ofensa ao princípio da iniciativa do processo legislativo, há inconstitucionalidade na lei distrital nº 3.220, de 05/11/2003, que em seus arts. 2º, 3º e 4º impõe novas obrigações às Secretarias de Saúde e Educação e seus agentes, cumprindo, assim, seja declarada inconstitucional,** com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*.

(Acórdão n. 267633, 20050020113565ADI, Relator: NATANAEL CAETANO, Conselho Especial, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 31/07/2007. Pág.: 81)

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 *ex tunc*, 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, Publicado no DJE: 06/08/2012. Pág.: 42).

Como se não bastasse a ocorrência do vício de inconstitucionalidade formal, dificuldade inexistente em se aquilatar que a lei impugnada também se mostra **materialmente** inquinada do vício de nulidade suprema.

Isso porque a **concessão de Alvarás de construção e Cartas de Habite-se,**



repise-se, constitui expressão **típica** do exercício do **poder de polícia administrativa**.

Consoante respeitável magistério doutrinário, os denominados atos de polícia, quanto ao objeto, classificam-se em determinações de ordem pública ou consentimentos (permissões). Os consentimentos, na lição de Carvalho Filho<sup>1</sup> “representam a resposta positiva da Administração Pública aos pedidos formulados por indivíduos interessados em exercer determinada atividade, que dependa do referido consentimento para ser considerada legítima”.

Ainda segundo referido administrativista, “a Polícia Administrativa resulta da verificação que fazem os órgãos competentes sobre a existência ou inexistência de normas restritivas ou condicionadoras, relativas à atividade pretendida pelo Administrado”, à evidência, a hipótese objeto da Lei nº 1.172/96.

Tratando-se, pois, de autorização para **delegação de poder de polícia, atividade típica de Estado**, a lei impugnada incorre em manifesta **inconstitucionalidade material**, por violação ao paradigma de confronto representado pelo disposto no **artigo 15 da Lei Orgânica do Distrito Federal**, que assim dispõe (grifos acrescentados):

Art. 15. Compete **privativamente** ao Distrito Federal:

(...)

XIV - **exercer o poder de polícia administrativa;**

XV - **licenciar estabelecimento industrial, comercial, prestador de serviços e similar ou cassar o alvará de licença dos que se tornarem danosos ao meio ambiente**, à saúde, ao bem-estar da população ou **que infringirem dispositivos legais;**

Em âmbito constitucional federal, o c. Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de assentar, em sede de controle concentrado<sup>2</sup>, que “a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão no sentido da **indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados**”.

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Editora Lumen Juris. 16ª ed. p. 71.

<sup>2</sup> STF – ADI nº 1.717/DF, rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, DJ 28-03-2003 PP-00061 EMENT VOL-02104-01 PP-00149.



Desta forma, a lei impugnada, ao veicular autorização, ao Distrito Federal, para **firmar convênios** com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Distrito Federal – CREA-DF e com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal – CAU-DF para, por meio do seu **corpo técnico** ou de **seus credenciados**, **atuarem na análise de processos de concessão de Alvará de Construção e de Carta de Habite-se**, incorreu, às escâncaras, em ingerência indevida em atividade exclusiva de Estado, em franca violação às normas constitucionais citadas.

No ponto, calha registrar que o c. Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 22.643/SC<sup>3</sup>, decidiu que os conselhos de fiscalização profissional, de fato, têm natureza jurídica de *autarquias* especiais, fato que, apenas *ad argumentandum tantum*, poderia ensejar raciocínio equivocadamente conducente à constitucionalidade da norma impugnada.

Ocorre, contudo, que, naquela mesma ocasião, restou consignado que referidas entidades foram criadas por lei, tendo personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira, **exclusivamente** para exercerem a atividade **restrita à fiscalização de exercício profissional** que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, e 21, XXIV, ambos da CRFB/1988, reveste-se de natureza tipicamente pública. Mas, ao contrário do que uma conclusão açodada poderia representar, este aspecto destacado **incrementa** e **agrava** a situação de violação constitucional.

Com efeito, decorre de referido entendimento que a atividade fiscalizadora é exercida pelos conselhos de fiscalização profissional como parcela de poder de polícia delegado. Não obstante, revela-se patente que a delegação **é restrita ao poder de polícia relativo ao exercício da profissão**, não havendo como se considerar válida a delegação de **poderes estranhos** àqueles para os quais este tipo de entidade foi concebida.

Dessa feita, possibilitar que entes com objeto social delimitado legal e constitucionalmente à fiscalização do exercício profissional possam exercer análise necessária, nos termos da Lei 1.172/96, para a concessão de Alvará de Construção ou Carta de Habite-se de empreendimentos no Distrito Federal, **implica em cancelar**

---

<sup>3</sup> STF – MS nº 22.643/SC, rel. Min. Moreira Alves, Pleno, DJ 04-12-1998 PP-00013 EMENT VOL-01934-01 PP-00106.



**violação severa às normas constitucionais**, nos termos já explicitados, o que não pode ser tolerado pelo Poder Judiciário do Distrito Federal e Territórios.

Assim, patentemente configurados os vícios formal e material do diploma normativo fustigado, impõe-se a declaração de sua inconstitucionalidade abstrata, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a fim de que não se lhe reconheçam efeitos jurídicos.

### III. 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 a intimação do Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do 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, a notificação do 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 constituicionis*, e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei distrital 5.815**, de 03 de abril de 2017, ante a manifesta violação aos artigos 15, incisos XIV e XV, 19, *caput*, 53, 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 27 de julho de 2017.

***Luciano Coelho Ávila***

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

***SELMA SAUERBRONN***

Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios