



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**

O PROCURADOR-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 ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra a **Lei distrital 2.404**, de 21 de junho de 1999, e os **artigos 64, 65, 66, 66-A, 138, § 1º, 140, 143, 144, 145 e 146 da Lei distrital 4.317**, de 9 de abril de 2009, frente aos artigos 53, 71, § 1º, incisos II e IV, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Dos dispositivos legais impugnados

O presente ajuizamento atende a provocação da Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, cuja titular integra grupo de trabalho igualmente composto por Procuradores do Distrito Federal e Procuradores do Ministério Público do Trabalho. A criação do grupo vista à implementação da legislação distrital, desde que em vigor e em conformidade com a Lei Orgânica do DF, sobre portadores de deficiência física. Por isso, a provocação ensejadora da presente ação.

A ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da Lei distrital 2.404/99 e dos artigos 64, 65, 66, 66-A, 138, § 1º, 140, 143, 144, 145 e 146 da Lei distrital 4.317/2009, frente aos artigos 53, 71, § 1º, incisos II e IV, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica distrital.

Convém registrar as disposições ora atacadas:

LEI Nº 2.404, DE 21 DE JUNHO DE 1999
(Autoria do Projeto: Deputado Benício Tavares)

Determina à administração direta, indireta, das autarquias e das fundações do Distrito Federal, que nos remanejamentos de funcionários se dê tratamento preferencial aos servidores portadores de necessidades especiais ou que tenham dependentes nessa situação.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As administrações direta, indireta, das autarquias e das fundações deverão, nas hipóteses de remanejamento de servidores, dar tratamento preferencial aos servidores portadores de necessidades especiais ou que tenham dependentes nessa situação, no sentido de que permaneçam no local mais próximo possível de suas residências ou dos locais de tratamento ou recuperação de seus filhos.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de sessenta dias.

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

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

LEI Nº 4.317, DE 9 DE ABRIL DE 2009
(Autoria do Projeto: Deputado Benício Tavares)

Institui a Política Distrital para Integração da Pessoa com Deficiência,



consolida as normas de proteção e dá outras providências.
(...)

Seção IV

Do Acesso a Cargos e Empregos da Administração Pública Direta e Indireta

Art. 64. Os órgãos da administração pública direta e indireta do Distrito Federal estão obrigados a preencher no mínimo 5% (cinco por cento) de seus cargos e empregos públicos com pessoas com deficiência.

Parágrafo único. Para o preenchimento do percentual exigido no caput, será considerada apenas a deficiência permanente.

Art. 65. A pessoa com deficiência participará de concurso público em igualdade de condições com os demais candidatos no que concerne:

I – à nota mínima exigida para todos os demais candidatos;

II – ao horário e ao local de aplicação das provas.

§ 1º A igualdade de condições a que se refere o caput também compreende:

I – adaptação de provas;

II – apoio assistencial necessário, previamente solicitado pelo candidato com deficiência;

III – avaliação diferenciada nas provas escritas, discursivas ou de redação realizadas por candidatos cuja deficiência acarrete dificuldades na utilização da gramática, que deverão ser analisadas por comissão da qual deverá fazer parte, obrigatoriamente, um profissional com formação específica em educação especial e experiência na compreensão do sentido da palavra escrita próprio da deficiência.

§ 2º Consideram-se adaptação de provas todos os meios utilizados para permitir a realização da prova pelo candidato com deficiência, compreendidos:

I – inclusão de questões ou tarefas diferenciadas, sem prejuízo do mesmo grau de dificuldade;

II – disponibilização da prova em braile e, quando solicitado, serviço de leitor ou outros meios existentes, nos casos de candidato com deficiência visual;

III – disponibilidade de intérprete, quando solicitado, nos casos de candidato com deficiência auditiva;

IV – tempo adicional para a realização das provas, inclusive para preenchimento do cartão-resposta, quando for o caso, se necessário, conforme as características da deficiência.

§ 3º A pessoa com deficiência que necessite de tempo adicional para realização das provas deverá requerê-lo, com justificativa acompanhada de parecer emitido por especialista da área de sua deficiência, no prazo estabelecido no edital do concurso.

Art. 66. O órgão da administração pública direta e indireta, em todos os níveis, terá a assistência de equipe multiprofissional composta de três profissionais capacitados e atuantes nas áreas das deficiências em questão, sendo um deles médico e outro integrante da carreira almejada pelo candidato, para concluir sobre:

I – as informações prestadas pelo candidato no ato da inscrição;

II – as condições de acessibilidade dos locais de provas e as adaptações das provas e do curso de formação;

III – as necessidades de uso pelo candidato com deficiência de



equipamentos ou outros meios que habitualmente utilize para a realização das provas;

IV – a necessidade de o órgão fornecer apoio ou procedimentos especiais durante o estágio probatório e, especialmente, quanto às necessidades de adaptação das funções e do ambiente de trabalho para a execução das tarefas pelo servidor ou empregado com deficiência.

Parágrafo único. A pessoa com deficiência será avaliada para o exercício da função por ocasião do estágio probatório, devendo a função ser devidamente adaptada a sua deficiência.

Art. 66-A. Os órgãos da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal estão obrigados a exigir, por meio de cláusula contratual, a observância do disposto na regulamentação da Lei federal nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, a todas as empresas que realizem eventos promovidos ou apoiados pelo Distrito Federal, reservando-se para pessoas com deficiência o mínimo de 7% das vagas de trabalho surgidas em decorrência dos eventos. *(Artigo acrescido pela Lei nº 5.375, de 12/8/2014.)*

(...)

Art. 138. *(omissis).*

§ 1º A administração direta, indireta e fundacional deverá, na hipótese de remanejamento de servidores, dar tratamento preferencial aos servidores portadores de deficiência ou aos que tenham dependentes nessa situação, no sentido de que permaneçam no local mais próximo possível de suas residências ou dos locais de tratamento ou recuperação de seus filhos, com amparo na Lei nº 2.404, de 21 de junho de 1999.

(...)

Art. 140. Aos servidores da administração pública direta, indireta e fundacional do Governo do Distrito Federal que, comprovadamente, sejam pais de pessoa com deficiência ou responsáveis por elas, ficam asseguradas as seguintes medidas de proteção:

I – redução da carga horária de trabalho, na dependência de cada situação específica;

II – adoção de horário especial ou de horário móvel, para cumprimento de carga horária definida.

(...)

CAPÍTULO III

DO CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Art. 143. Será criado, junto à SEJUS, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CODDEDE.

Art. 144. O CODDEDE é órgão deliberativo e zelará pelo cumprimento dos direitos definidos nesta Lei.

Art. 145. O Conselho de que trata o art. 143 será constituído por representantes de instituições governamentais e da sociedade civil, sendo a sua composição e o seu funcionamento definidos por lei no seu respectivo âmbito de atuação.

Parágrafo único. A função de membro do CODDEDE é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

Art. 146. São atribuições do CODDEDE:

I – formular, bem como zelar por sua efetiva implantação, a Política Distrital para a Inclusão da Pessoa com Deficiência;

II – acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas



setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, desporto, turismo, lazer, política urbana e outras relativas à pessoa com deficiência;

III – acompanhar a elaboração e a execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, indicando as modificações necessárias à consecução da Política Distrital para a Pessoa com Deficiência;

IV – zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de defesa dos direitos da pessoa com deficiência;

V – propor a elaboração de estudos e pesquisas que objetivem a melhoria da qualidade de vida da pessoa com deficiência;

VI – propor e incentivar a realização de campanhas visando à prevenção de deficiências e à promoção dos direitos da pessoa com deficiência;

VII – aprovar o plano de ação anual da Coordenadoria para Integração da Pessoa com Deficiência – CORDE/DF;

VIII – acompanhar, mediante relatório de gestão, o desempenho dos programas e projetos da Política Distrital para Inclusão da Pessoa com Deficiência.

Embora louvável a intenção do legislador, é patente a inconstitucionalidade formal das referidas disposições legais, que, oriundas de projetos de lei de iniciativa parlamentar, tratam da forma de provimento de cargos públicos, de temas afetos ao regime jurídico dos servidores públicos (jornada de trabalho, lotação, etc.) e da criação de um conselho no âmbito de órgão da administração pública distrital.

Com efeito, por determinar ingerência indevida em assunto da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, tais dispositivos legais merecem ser declarados formalmente inconstitucionais, uma vez que fazem tábula rasa da disciplina contida na Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da iniciativa de leis.

Elaborada mediante iniciativa de Deputado Distrital, as disposições atacadas versam sobre matérias 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



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

forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (*Caput* com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 27.2.2015, publicada no DODF de 4.3.2015).

(...)

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

(...)

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

(...)

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.

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Justiça local, *verbis* (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL Nº 3.788/2006 - VÍCIO DE INICIATIVA - COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR DO DF.

01. A Lei Distrital nº 3.788/2006, de iniciativa parlamentar, em seus artigos 3º, 4º, 5º, inciso III, e 12, dispõe sobre a instituição de Conselhos Regionais de Defesa da Igualdade Racial do Distrito Federal, definem suas atribuições e **estabelecem cotas para o provimento de cargos públicos** por afro-descendentes. Logo, resta patente sua inconstitucionalidade formal, tendo em vista que a **iniciativa de leis que disponham acerca da criação de atribuições de órgãos públicos é privativa do Governador do Distrito Federal**.

02. Recurso provido. Unânime. (Acórdão n.296820, 20060020091074ADI, Relator: ROMEU GONZAGA NEIVA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 19/02/2008, Publicado no DJE: 09/09/2008. Pág.: 24)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.860/2006 - VÍCIO DE INICIATIVA.

1 - Tratando-se de lei da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, **como contratação de servidores, partindo a iniciativa**



de Deputado Distrital, há que se reconhecer a sua inconstitucionalidade formal.

2 - Lei declarada inconstitucional, com efeitos erga omnes e ex nunc. Maioria. (Acórdão n.338100, 20070020095257ADI, Relator: HAYDEVALDA SAMPAIO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 30/09/2008, Publicado no DJE: 30/03/2009. Pág.: 26)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 20, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 48 E 49 DA LEI DISTRITAL Nº 3.939, DE 2 DE JANEIRO DE 2007. PROJETO DE AUTORIA PARLAMENTAR. 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 BAIXEM NORMAS SOBRE REGRAS DE CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS, CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES E REESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS JUNTO ÀS SECRETARIAS DO GOVERNO. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 53, 71, § 1º, INCISO II E IV e 100, INCISOS VI E X, AMBOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

O Poder Legislativo não pode tomar a iniciativa de elaborar leis para baixar normas sobre regras de concurso público para provimento de cargos públicos, sobre criação de novas atribuições e reestruturação de órgãos da Administração Pública. Nesta seara, a iniciativa de leis é exclusiva do Governador do Distrito Federal, de forma que, sendo de iniciativa parlamentar os dispositivos da Lei Distrital nº 3.939, de 2 de janeiro de 2007 - artigos 20, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 48 e 49 -, nesta ação impugnados, a Câmara Legislativa do Distrito Federal foi além de sua competência, por não só instituir normas de proteção e integração de pessoas portadoras de deficiência, de acordo com a autorização dada pelo artigo 58, inciso IV da Lei Orgânica do DF, **mas interferir na organização e no funcionamento das Secretarias de Governo, invadindo competências que o mesmo diploma legal outorgou taxativamente ao Governador do Distrito Federal, com absoluta exclusividade.**

In casu, os artigos de lei ora atacados na presente ação direta de inconstitucionalidade criam órgãos no âmbito da Administração Pública do DF, bem como criam novas atribuições e adentram na seara das regras de concursos públicos para o ingresso aos cargos da Administração Pública do DF. A disposição sobre tais matérias de iniciativa parlamentar implica a **interferência na organização e estruturação no âmbito da Administração Pública que é da competência exclusiva do Governador do DF**, restando sem amparo legal a iniciativa parlamentar de dispor sobre matérias tais, a evidenciar o apontado vício formal de inconstitucionalidade por **ofensa aos princípios da iniciativa legislativa e da separação dos poderes.**

Demonstrada, portanto, a existência de vício formal, diante da ofensa ao princípio da iniciativa do processo legislativo e da separação dos poderes, impõe-se proclamar a inconstitucionalidade dos artigos 20, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 48 e 49 da Lei Distrital nº 3.939, de 2 de janeiro de 2007, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes.



(Acórdão n.284322, 20070020024181ADI, Relator: NATANAEL CAETANO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 02/10/2007, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 18/02/2008. Pág.: 781).

Como se vê, os dispositivos legais ora impugnados, por derivarem de iniciativa parlamentar, vulneram 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. 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, julgado em 23/10/1992, DJ 15-12-2006 PP-00080 EMENT VOL-02260-01 PP-00029).

Assim, considerando o vício de iniciativa dos dispositivos legais impugnados, cumpre-se declarar sua inconstitucionalidade formal, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a fim de que não se lhes reconheçam efeitos jurídicos.



I. 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 dos dispositivos legais impugnados, 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 dos dispositivos legais impugnados, 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 2.404**, de 21 de junho de 1999, e dos **artigos 64, 65, 66, 66-A, 138, § 1º, 140, 143, 144, 145 e 146 da Lei distrital 4.317**, de 9 de abril de 2009, porque contrários aos artigos 53, 71, § 1º, incisos II e IV, e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 15 de julho de 2015.

Antonio Suxberger
Promotor de Justiça
Assessor da PGJ

LEONARDO ROSCOE BESSA
Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e
Territórios