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 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 5.504**, de 16 de julho de 2015, frente aos artigos 52, 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 5.504 frente aos artigos 52, 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:

> **LEI Nº 5.504, DE 16 DE JULHO DE 2015**
> **(Autoria do Projeto: Deputado Bispo Renato)**
>
> Dispõe sobre a instalação de contêiner comunitário 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 É obrigatória a instalação de contêiner comunitário em locais de interesse social no Distrito Federal.
> Parágrafo único. Entende-se por contêiner comunitário equipamento utilizado para transportar carga, contentor ou recipiente de metal colocado à disposição da comunidade carente.
> Art. 2º As especificações técnicas dos contêineres, os locais de instalação e a normatização são definidos na regulamentação desta Lei.
> Art. 3º O Poder Executivo deve regulamentar esta Lei no prazo de 90 dias.
> Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
> Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Embora louvável a intenção do legislador, é patente a inconstitucionalidade formal da Lei 5.504, que, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, determina a "instalação de contêiner comunitário em locais de interesse social no Distrito Federal".

Com efeito, por revelar 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 órgãos 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 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.

Como se vê, 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 conseqüência, 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 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 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 LEÔNCIO LOPES JÚNIOR, Conselho Especial, Data de Julgamento: 10/07/2012, Publicado no DJE: 06/08/2012. Pág.: 42).
>
> 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 dispondo 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)

Por fim, cumpre observar que a lei impugnada viola, igualmente, o artigo 52 da Lei Orgânica do Distrito Federal, por também configurar ingerência 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 semelhantes. A título exemplificativo, vale destacar a proposição que deu origem à Lei 4.934/12, que tratava da ocupação de áreas públicas por feiras, exatamente por considerá-lo inconstitucional, por vício de origem, a exemplo da lei anterior que também tratava do referido tema (Lei 2.815/01), julgada inconstitucional nos autos da ADI 2006.00.2.001228-1. Eis 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).

Assim, configurado o vício de iniciativa, cumpre-se declarar a sua inconstitucionalidade formal, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a fim de que não se lhe 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 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 5.504**, de 16 de julho de 2015, porque contrária aos artigos 52, 53, 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 21 de julho de 2015.

Antonio Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

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