



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra o **artigo 86 da Lei distrital 5.323**, de 7 de março de 2014, frente aos artigos 19, *caput* e inciso XV, 71, § 1.º, incisos II e IV; 72, inciso I; e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Do dispositivo impugnado

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade do **artigo 86 da Lei distrital 5.323**, de 7 de março de 2014, frente aos artigos 19, *caput*, 71, § 1.º, incisos II e IV; 72, inciso I; e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar a redação do dispositivo ora impugnado, *verbis* (grifos acrescentados):

LEI Nº 5.323, DE 7 DE MARÇO DE 2014
(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a prestação do serviço de táxi no Distrito Federal e dá outras providências.

(...)

Art. 86. O disposto no art. 8º, IX1, não se aplica às autorizações ou permissões expedidas em data anterior à da publicação desta Lei.

II. Da inconstitucionalidade formal e material do dispositivo

O ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade insere-se num amplo esforço do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios de proceder à fiscalização dos serviços públicos essenciais no DF, com particular ênfase ao transporte público, de que é espécie a prestação de serviços de táxi.

É patente a inconstitucionalidade formal do artigo 86 da Lei distrital 5.323/14, vez que incluído **por emenda aditiva de iniciativa parlamentar** em projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo distrital para excluir injustificadamente da vedação de ser ocupante de cargo público as pessoas detentoras de autorizações/permissões anteriores à publicação da lei.

Da simples leitura do PL 1315/2012 (doc. 2), que deu origem à Lei distrital 5.323/14, é possível perceber que o artigo 86 não constava do projeto

¹ Art. 8º São requisitos a serem atendidos pelos profissionais autônomos para obtenção e manutenção da autorização para prestação do serviço de táxi:

(...)

IX – não ser ocupante de cargo público no serviço público do Distrito Federal, União, Estado ou Município;



original, tendo sido incluído no âmbito do Poder Legislativo distrital e gerado a renumeração dos demais dispositivos da lei.

Assim, o dispositivo impugnado, incluído por emenda parlamentar, revela flagrante **exorbitância do poder de emenda parlamentar**, por dispor sobre matéria de iniciativa **privativa** do Governador do Distrito Federal, além de interferirem na própria **organização** do serviço de táxi no âmbito do Distrito Federal.

Nesse contexto, sabe-se que o poder de emenda parlamentar, quando se trata de projeto cuja matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo, sofre limitações que precisam ser observadas durante o processo legislativo.

Eis os dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal violados neste aspecto (grifos nossos):

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.

§ 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 Governo, Órgãos e entidades da administração pública;

Art. 72. **Não será admitido aumento da despesa** prevista:

I – nos **projetos de iniciativa exclusiva do Governador** do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal;

(...)

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;



Sobre os limites ao poder de emenda parlamentar, assim tem decidido o Supremo Tribunal Federal, *verbis* (grifos acrescentados):

PROJETO - INICIATIVA - SERVIDOR PÚBLICO - DIREITOS E OBRIGAÇÕES. A iniciativa é do Poder Executivo, conforme dispõe a alínea "c" do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - SERVIDOR DO ESTADO - EMENDA - AUMENTO DE DESPESA. **Resultando da emenda apresentada e aprovada aumento de despesa, tem-se a inconstitucionalidade, consoante a regra do inciso I do artigo 63 da Constituição Federal.** PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - EMENDA - POSSIBILIDADE. Se de um lado é possível haver emenda em projeto de iniciativa do Executivo, **indispensável é que não se altere, na essência, o que proposto**, devendo o ato emanado da Casa Legislativa guardar pertinência com o objetivo visado. PROJETO - COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO - EMENDA - PRESERVAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. Emenda a projeto do Executivo que importe na ressalva de direito já adquirido segundo a legislação modificada não infringe o texto da Constituição Federal assegurador da iniciativa exclusiva. LICENÇA-PRÊMIO - TRANSFORMAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER EM OBRIGAÇÃO DE DAR - ALTERAÇÃO NORMATIVA - VEDAÇÃO - OBSERVÂNCIA. Afigura-se constitucional diploma que, a um só tempo, veda a transformação da licença-prêmio em pecúnia e assegura a situação jurídica daqueles que já tenham atendido ao fator temporal, havendo sido integrado no patrimônio o direito adquirido ao benefício de acordo com as normas alteradas pela nova regência. (STF - ADI 2887/SP - Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO - Julgamento: 04/02/2004 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJ 06-08-2004 - PP-00020.)

Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, **mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado** ao Legislativo pelo Executivo **e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade**. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. (STF - ADI 546/DF - Relator: Min. MOREIRA ALVES - Data de julgamento: 11/3/99 - DJ de 14/4/2000.)

CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e, art. 63, I;



Lei 13.145/2001, do Ceará, art. 4º; Lei 13.155/2001, do Ceará, artigos 6º, 8º e 9º, Anexo V, referido no art. 1º. I. - **As regras do processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.** Precedentes do STF. II. - Leis relativas à remuneração do servidor público, **que digam respeito ao regime jurídico destes,** que criam ou extingam órgãos da administração pública, **são de iniciativa privativa** do Chefe do Executivo. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e. III. - **Matéria de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda - C.F., art. 63, I - ficam reduzidas** à proibição de aumento de despesa e **à hipótese de impertinência de emenda ao tema do projeto.** Precedentes do STF. IV - ADI julgada procedente. (STF - ADI 2569/CE - Relator: Min. Carlos Velloso - Data do julgamento: 19/3/2003 - DJ de 2/5/2003.)

No caso sob análise, é evidente que a referida emenda parlamentar incluiu dispositivo não previsto no projeto original para assegurar a **servidores públicos** o direito de continuarem sendo prestadores do serviço de táxi, matéria que também é da iniciativa **privativa** do Governador do Distrito Federal.

Como se vê, o dispositivo atacado, por derivar de emenda 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 LODF outorga à Chefia do Poder Executivo a iniciativa legislativa daquelas matérias que versam sobre **servidores públicos, organização e funcionamento** da administração pública distrital.

Uma disposição normativa dessa natureza, portanto, para guardar legitimidade formal, deveria necessariamente decorrer de proposta deduzida pelo chefe do Poder Executivo (Mensagem).

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).

Se não bastasse o vício de iniciativa a contaminar o dispositivo impugnado, vê-se também que ele **cria privilégio inaceitável**, permitindo que determinados servidores públicos acumulem o exercício do cargo com a prestação do serviço de táxi.

Assim, o dispositivo impugnado, além de formalmente inconstitucional, mostra-se ofensivo a princípios que regem a administração pública, em especial o da **razoabilidade**, da **impeccabilidade**, da **moralidade administrativa** e da **motivação**.

Isso porque, em primeiro lugar, não se evidencia a **adequação** da possibilidade de **acumulação** de atividades. Em segundo lugar, é de ver que a alteração não se evidencia como **necessária**. Em terceiro e último lugar, é por demais patente a falta de proporcionalidade em sentido estrito, na medida em que a norma não traz qualquer **fundamento** a justificar a modificação operada no projeto original, feita à revelia da própria Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal.



A Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 19, é clara ao definir os princípios de observância obrigatória pela administração pública. Veja-se (grifos acrescentados):

Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação** e interesse público, e também ao seguinte:

Além disso, ganha vulto o fato de a natureza jurídica da permissão, na medida em que impõe a realização do serviço mencionado pelo próprio titular, mostrar-se **incompatível** com a própria previsão constitucional de cumulação de vínculos com o Poder Público.

Com efeito, o regime constitucionalmente estabelecido para a cumulação de vínculos com o Poder Público não excepciona a figura da prestação do serviço público de transporte individual (táxi).

A toda evidência, pois, a ressalva ora atacada, tal como veiculada pela Lei 5.323, implica franca e patente contrariedade ao que dispõe o inciso V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal (dispositivo, destaque-se, que reproduz o disposto no art. 37, inciso XVI, da Constituição).

Art. 19. *Omissis.*

XV – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários e observado, em qualquer caso, o disposto no inciso X:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

Assim, superado o vício formal – o que se admite apenas por favor ao debate –, é igualmente patente a inconstitucionalidade material do preceito legal ora atacado, dado que se mostra **absolutamente inviável ao servidor público ocupante de cargo público titularizar permissão de serviço público.**

Por tudo isso, o dispositivo atacado merece ser declarado inconstitucional, uma vez que faz tábula rasa da disciplina contida na Lei



Orgânica do Distrito Federal acerca da iniciativa de leis, além de violar princípios que regem a administração pública, tais como definidos na Carta Política distrital.

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 dispositivo legal 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 dispositivo legal 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 do **artigo 86 da Lei distrital 5.323**, de 7 de março de 2014, porque contrário aos artigos 19, *caput* e inciso XV, 71, § 1.º, incisos II e IV; 72, inciso I; e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 10 de setembro de 2015.

Antonio Suxberger
Promotor de Justiça
Assessor da PGJ

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