



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 a **Lei distrital 5.653**, de 13 de abril de 2016, por violação ao parâmetro contido nos artigos 2º, parágrafo único; 19, *caput*, e 246, *caput*, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Da norma impugnada

A presente ação direta atende a Representação feita perante a Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e tem por escopo o reconhecimento de vício insanável de inconstitucionalidade material da Lei distrital 5.653, de 2016, frente aos artigos 2º, parágrafo único; 19, *caput*, e 246, *caput*, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar, inicialmente, as disposições da lei ora atacada:

LEI Nº 5.653, DE 13 DE ABRIL DE 2016
(Autoria do Projeto: Deputado Rafael Prudente)

Institui a meia-entrada em espetáculos teatrais e musicais, exposições de arte, exhibições cinematográficas e demais manifestações culturais e esportivas para os profissionais de vigilância e segurança.

A 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 instituído o pagamento da meia-entrada em todos os locais de espetáculos teatrais e musicais, exposições de arte, exhibições cinematográficas, circenses, eventos esportivos, de lazer e entretenimento e demais manifestações culturais no Distrito Federal **aos profissionais de vigilância e segurança.**

Art. 2º A meia-entrada corresponde a 50% do valor do ingresso cobrado.

Parágrafo único. Para fazer jus ao benefício desta Lei, o profissional de vigilância e segurança deve apresentar, no momento do acesso ao evento ou ao local de sua realização, a Carteira Nacional do Vigilante – CNV, com prazo de validade em vigor.

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

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

II. Da inconstitucionalidade da lei

Necessário destacar, em princípio de argumentação, que não se discute na presente ação direta a *competência* para o Distrito Federal *legislar* sobre o tema, tendo em vista que esse aspecto já se encontra pacificado no âmbito do c. Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a competência *concorrente* entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre “direito econômico” (ADI 3512/ES; ADI 2163/RJ e ADI 1950/SP), no bojo do qual se insere a disciplina normativa referente à concessão do benefício da meia-entrada em espetáculos de entretenimento, esportivos e culturais (intervenção do Estado na ordem econômica com vistas à promoção da justiça social).



No caso presente, entretanto, é patente a inconstitucionalidade **material** da Lei distrital 5.653/2016, 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, **estende o benefício da “meia-entrada” em eventos culturais e esportivos para a categoria dos profissionais de vigilância e segurança** no Distrito Federal.

Isso porque, ao consagrar situação de descrímen a favor de referida categoria profissional em detrimento de outras que se encontram em situação idêntica ou análoga, a lei impugnada, por mais nobres que sejam seus propósitos, finda por substanciar tratamento incompatível com o princípio 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. Nas precisas palavras 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).¹

Segundo 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 cometer tal inconstitucionalidade se dá justamente outorgando-se “benefício legítimo a pessoas ou

¹ 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”.



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”. Precisamente este o caso dos autos.

Como dito, norma impugnada não só foi discriminatória como ofensiva ao princípio da **proporcionalidade**. A questão posta nos autos reside em saber se existe, na hipótese de invocação de pretexto de “tratamento desigual para situações iguais”, **uma razão objetiva que justifique o tratamento diferenciado**. A resposta da doutrina e da jurisprudência para referida espécie de questionamento tem sido, até agora, a de buscar no direito infraconstitucional, isto é, nos aspectos de política jurídica ou constitucional, a desejabilidade de soluções, o cálculo das consequências ou os efeitos sociais que possam fundamentar a **razoabilidade** da decisão tomada com base no senso comum ou em qualquer outra categoria objetiva.

No preciso magistério da constitucionalista portuguesa 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 termo 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, ao passo que o art. 246², também da LODF, assegura o **tratamento igualitário** mais específico para aqueles que pretendam efetivar o **direito de acesso à cultura**. A

² LODF. Art. 246. O Poder Público garantirá a **todos** o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura; apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais, bem como a proteção do patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal (grifos acrescentados).



primeira cláusula distingue-se da segunda, que se baseia em motivos não enumerados, isto é, em cláusulas de desigualdade específicas. Contudo, quer a cláusula geral, quer a específica, requerem sucessivos testes de comprovação da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma ou comportamento objeto de análise, *in casu*, o benefício previsto na Lei distrital 5.653.

O **primeiro** teste radica na **verificação da própria desigualdade**: seriam os profissionais da área de vigilância e segurança essencialmente diferentes dos demais trabalhadores para fins de se lhes reconhecer o benefício da meia-entrada? O **segundo** teste, caso venha a ocorrer, decorre da **relevância dessa desigualdade**: será a diferença essencial dos vigilantes/seguranças para os demais trabalhadores juridicamente relevante a ponto de justificar o critério de discrimen? O **terceiro** teste, nesse passo, refere-se a **padrões de razoabilidade** da desigualdade relevante. No primeiro e no segundo casos, porém, o que resulta relevante é o reconhecimento do direito ordinário infraconstitucional. Em último termo, a cláusula geral de igualdade resolve-se recorrendo à **jurisprudência de valores**.

A máxima de **proibição de excesso** dirige-se ao legislador, de sorte a informar a criação legislativa que venha a tocar direitos e garantias fundamentais: i) tanto **necessário** quanto **proporcional** ao fim que se colima com a previsão normativa; ii) que se preserve, mesmo com a conformação a ser feita por lei, o **núcleo intangível** dessa garantia constitucional. Com isso, projeção do princípio da legalidade, ao menos em seu sentido material, passa a agregar o qualificativo de princípio da **reserva legal proporcional**.

Como sabido, o sentido e o alcance do princípio da **proporcionalidade**, consoante decantada lição doutrinária e sólido magistério da jurisprudência, passam a ser compreendidos a partir de três subprincípios, ou máximas a serem colhidas do exame de constitucionalidade de qualquer limitação a direito ou garantia previsto no texto maior. O primeiro deles refere-se à **adequação** e exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. O requisito da **necessidade** ou da exigibilidade, por seu turno, significa que nenhum meio menos gravoso para o particular revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos. Já a **proporcionalidade em sentido estrito** reclama que um juízo definitivo sobre a proporcionalidade ou razoabilidade da medida há de resultar da



rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador.

O direito ao pagamento de meia-entrada concedido aos profissionais de vigilância e segurança, muito distante de ação afirmativa de direito constitucionalmente assegurado, **não responde afirmativamente a um juízo de adequação**, porque, ainda que se considere relevante que esses profissionais tenham acesso facilitado a eventos culturais e esportivos, **tal situação, por si só, não lastreia a pretensão de colocá-los em situação privilegiada em face dos demais profissionais ou cidadãos**. Outrossim, tal acessibilidade privilegiada não se apresenta **necessária** ao exercício profissional dos vigilantes/seguranças. Por fim, não se **vislumbra proporcionalidade em sentido estrito**, haja vista que o favor legal traz mais desvantagens que benefícios à coletividade, na medida em que cria insatisfação de todas as demais categorias profissionais não contempladas.

O princípio da razoabilidade, ou da proporcionalidade, na dicção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “exige proporcionalidade entre os meios de que se utilize a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto. Com efeito, embora a norma legal deixe um espaço livre para decisão administrativa, segundo critérios de oportunidade e conveniência, essa liberdade às vezes se reduz no caso concreto, onde os fatos podem apontar para o administrador a melhor solução” (**Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, p. 81).

O *controle de racionalidade* do *discrímen* vem a operar como “controle interno” das escolhas legislativas no que toca à coerência e à congruência com os fins que o legislador se propõe a alcançar e como *controle de razoabilidade*, isto é, como “controle externo” das escolhas legislativas, tomando por parâmetro uma norma substancial e não há um mecanismo metarrelacional, seja este o princípio de igualdade ou outro parâmetro equivalente que possa limitar o âmbito das escolhas legislativas. Esse *controle de congruência* – “admissibilidade”, “idoneidade”, “necessidade” e “proporcionalidade” – pressupõe, no caso da limitação dos direitos fundamentais: (1) um controle sobre a “admissibilidade” dos fins que o legislador se propõe a realizar. Este vê-se obrigado a invocar agora um “interesse público” como base para a sua



decisão, (2) um controle sobre a “idoneidade” ou “adequação” em abstrato do meio utilizado limitativo do direito fundamental face ao fim que se pretende alcançar, (3) a determinação da “necessidade” prática da limitação desse direito, e (4) por último, a valoração da “proporcionalidade” (em sentido estrito) face à situação a criar em ordem à realização do fim prosseguido (Cf. QUEIROZ, Cristina M. M. Ob. cit. p. 112).

Assim, a toda evidência, a instituição do benefício da “meia-entrada” em eventos culturais e esportivos exclusivamente para a categoria dos profissionais de vigilância e segurança no Distrito Federal, **antes destinado somente a estudantes e educadores**, contraria todo o sistema constitucional de tutela à isonomia. Isso porque o referido benefício privilegia uma categoria profissional em detrimento de cidadãos que se encontram em idêntica situação fática e jurídica e que **terão que arcar com o consequente reajuste no preço dos ingressos, de sorte a custear o favor legal agora estendido a um número maior de pessoas.**

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, chamado a analisar a constitucionalidade de leis estaduais que concediam o mesmo benefício a **estudantes**, reconheceu a excepcionalidade da hipótese, a justificar a intervenção do Estado e o tratamento diferenciado, considerando o **processo de formação educacional dos beneficiários**. No mesmo sentido decidiu a Corte Suprema em relação à concessão do benefício a favor dos “doadores regulares de sangue”, ao fazer a ponderação dos valores envolvidos. Confira-se o teor da fundamentação empregada pelo Pretório Excelso (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de



ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. 4. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a **garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário.** 5. **O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes.** 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 1950, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/2005, DJ 02-06-2006 PP-00004 EMENT VOL-02235-01 PP-00052 LEXSTF v. 28, n. 331, 2006, p. 56-72 RT v. 95, n. 852, 2006, p. 146-153)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.737/2004, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. GARANTIA DE MEIA ENTRADA AOS DOADORES REGULARES DE SANGUE. ACESSO A LOCAIS PÚBLICOS DE CULTURA ESPORTE E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONTROLE DAS DOAÇÕES DE SANGUE E COMPROVANTE DA REGULARIDADE. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170 E 199, § 4º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Muito ao contrário. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. 4. A Constituição do Brasil em seu artigo 199, § 4º, veda todo tipo de comercialização de sangue, entretanto estabelece que a lei infraconstitucional disporá sobre as condições e requisitos que facilitem a coleta de sangue. 5. O ato normativo estadual não determina recompensa financeira à doação ou estimula a comercialização de sangue. 6. **Na composição entre o princípio da livre iniciativa e o direito à vida há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário.** 7. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.** (ADI 3512, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/02/2006, DJ 23-06-2006 PP-00003 EMENT VOL-02238-01 PP-00091 RTJ VOL-



00199-01 PP-00209 LEXSTF v. 28, n. 332, 2006, p. 69-82)

Diferentemente do que asseverado em referidos julgamentos, observa-se, no que toca à lei distrital ora impugnada, clara ofensa ao princípio isonômico franqueado no parágrafo único do art. 2.º da Lei Orgânica, bem assim ao firme norte da igualdade, a orientar o acesso à cultura, como disposto nos termos do art. 246, *caput* da LODF. Saliente-se, ainda, que o benefício legal carece de **proporcionalidade**, como já demonstrado à exaustão, o que malfere o princípio da razoabilidade consagrado no *caput* do art. 19 da LODF.

Quadra gizar que o diploma distrital ora atacado põe-se em contrariedade também em relação à Constituição da República, diante do que preceituam os arts. 5.º e 215, reproduzidos na Carta Política distrital, *verbis* (grifos acrescentados):

Art. 5º. **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...).

Art. 215. **O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura** nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Por fim, cumpre ressaltar que essa Egrégia Corte de Justiça, por meio de seu Conselho Especial, já teve oportunidade de sobrelevar o **princípio da isonomia**, 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 no Centro Integrado de Línguas para os taxistas do Distrito Federal. Eis 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, submeteu o diploma normativo impugnado ao crivo da proporcionalidade/razoabilidade de forma comedida, sendo oportuna a transcrição de parte do seu voto, acolhido por todos os seus pares, dada sua relação de pertinência para o deslinde da presente ADI, *mutatis mutandis*:

(...) 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 consequências 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 discrímen 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 discrímen 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.

A hipótese, portanto, tendo em vista a configuração de vício de inconstitucionalidade **material** que fulmina todo o diploma legal, está a merecer o reconhecimento da inconstitucionalidade por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a afastar o diploma legal ora impugnado do ordenamento com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

II. 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



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

manifestação sobre o pedido, na condição de *custos constitutionis*; e
d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei distrital 5.653**, de 13 de abril de 2016, porque contrária aos artigos 2º, parágrafo único, 19, *caput*, e 246, *caput*, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 3 de junho de 2016.

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