



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 FAMÍLIA É VALOR CONSTITUCIONALMENTE GARANTIDO NOS LIMITES DE SUA CONFORMAÇÃO AOS VALORES QUE CARACTERIZAM AS RELAÇÕES CIVIS, ESPECIALMENTE A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: AINDA QUE DIVERSAS POSSAM SER AS SUAS MODALIDADES DE ORGANIZAÇÃO...”¹

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

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra a **Lei distrital n.º 6.160**, de 28 de junho de 2018, que versa sobre as diretrizes para a implantação da política pública de valorização da família no Distrito Federal, em razão da manifesta violação aos artigos 2º, inciso III e parágrafo único²; 3º, incisos I,

¹PERLINGIERI, Pietro. O direito civil na legalidade constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

² Confira-se:

Art. 2º O Distrito Federal integra a união indissolúvel da República Federativa do Brasil e tem como valores fundamentais:(...)

III – a dignidade da pessoa humana; (...)

Parágrafo único. Ninguém será discriminado ou prejudicado em razão de nascimento, idade, etnia, raça, cor, sexo, características genéticas, estado civil, trabalho rural ou urbano, religião, convicções políticas ou filosóficas, orientação sexual, deficiência física, imunológica, sensorial ou mental, por ter cumprido pena,



III, IV e V³; parágrafo único do art. 217⁴; 14⁵; 53, 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X⁶, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

I. Da Norma Impugnada

A fim de facilitar o cotejo analítico que será apresentado em tópico adequado, convém registrar a integralidade dos dispositivos que serão oportunamente impugnados, a saber:

LEI No 6.160, DE 25 DE JUNHO DE 2018
(Autoria do Projeto: Deputado Delmasso)

Institui as diretrizes para implantação da Política Pública de Valorização da Família no Distrito Federal.

O Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal

nem por qualquer particularidade ou condição, observada a Constituição Federal.

3 Vejamos:

Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:

- I – garantir e promover os direitos humanos assegurados na Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos Humanos;
- III – preservar os interesses gerais e coletivos;
- IV – promover o bem de todos;
- V – proporcionar aos seus habitantes condições de vida compatíveis com a dignidade humana, a justiça social e o bem comum;

4 A saber:

Art. 217. A assistência social é dever do Estado e será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição a seguridade social, assegurados os direitos sociais estabelecidos no art. 6º da Constituição Federal.

Parágrafo único. É dever do Poder Público proteger a família, maternidade, infância, adolescência, velhice, assim como integrar socialmente os segmentos desfavorecidos.

5 Confira-se a integralidade do artigo em referência, a saber:

Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

6 Confiram-se os demais dispositivos abaixo:

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 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:

(...)

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 (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria- Geral de Justiça

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 Esta Lei dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução de políticas públicas voltadas para valorização e apoio à entidade familiar no Distrito Federal.

Art. 2º Entende-se por entidade familiar:

I — o núcleo social formado a partir da união entre um homem e uma mulher, por meio de casamento ou união estável;

II — a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

Art. 3º O Distrito Federal deve garantir à entidade familiar, por meio de seus órgãos, as condições mínimas para sua sobrevivência, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam a convivência saudável entre os seus membros e em condições de dignidade, obedecendo às seguintes diretrizes:

I — integração com as demais políticas voltadas à família;

II — prevenção e enfrentamento da violência doméstica;

III — promoção de estudos e pesquisas e obtenção de estatísticas e informações relevantes para subsidiar as ações de segurança pública e permitir a avaliação periódica dos impactos das políticas públicas quanto às causas, às consequências e à frequência da violência entre membros das entidades familiares;

IV — promoção da segurança alimentar para todos os membros da entidade familiar;

V — acesso a educação, cultura, esporte, lazer, trabalho, cidadania e convivência comunitária.

Art. 4º Os agentes públicos ou privados envolvidos com as políticas públicas voltadas à valorização da família devem observar as seguintes diretrizes e princípios:

I — desenvolver a intersetorialidade das políticas estruturais, programas e ações;

II — incentivar a participação dos representantes da família na sua formulação, implementação e avaliação;

III — ampliar as alternativas de inserção da família, priorizando o seu desenvolvimento integral e participação ativa nos espaços decisórios;

IV — proporcionar atendimento de acordo com suas especificidades perante os órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população, visando ao gozo de direitos simultaneamente nos campos de saúde e educação, social, cultural e ambiental;

V — garantir meios que assegurem o acesso ao atendimento psicossocial da entidade familiar;

VI — fortalecer as relações institucionais com os órgãos do Distrito Federal que promovam a proteção da entidade familiar;

VII — estabelecer mecanismos que ampliem a gestão de informação e produção de conhecimento sobre a família;

VIII — garantir mecanismos de integração das políticas da família com os órgãos do Distrito Federal, com o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e com a Defensoria Pública do



Distrito Federal;

IX — zelar pelos direitos da entidade familiar.

Art. 5º É assegurada a atenção integral à saúde dos membros da entidade familiar, por intermédio do sistema público de saúde do Distrito Federal e o Programa de Saúde da Família, garantindo-lhes o acesso em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial ao atendimento psicossocial da unidade familiar.

Art. 6º A prevenção e a manutenção da saúde dos membros da entidade familiar são efetivadas por meio de:

I — cadastramento da entidade familiar;

II — núcleos de referência, com pessoal especializado na área de psicologia e assistência social;

III — atendimento domiciliar e em instituições públicas, filantrópicas ou sem fins lucrativos no Distrito Federal;

IV — reabilitação do convívio familiar orientada por profissionais especializados;

V — assistência prioritária à gravidez na adolescência.

§ 1º Incumbe ao Poder Público assegurar, com absoluta prioridade no atendimento e com a disponibilização de profissionais especializados, o acesso dos membros da entidade familiar a assistentes sociais e psicólogos, sempre que a unidade da entidade familiar estiver sob ameaça.

§ 2º Quando a ameaça a que se refere o § 1º estiver associada ao envolvimento dos membros da entidade familiar com as drogas e o álcool, a atenção a ser prestada pelo sistema público de saúde deve ser conduzida por equipe multidisciplinar e tem preferência no atendimento.

Art. 7º Devem ser priorizadas as ações voltadas para proteção das famílias em situação de risco, vulnerabilidade social e que tenham em seu núcleo membros considerados dependentes químicos.

Art. 8º Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter como componente curricular a disciplina Educação para família, obedecendo aos princípios estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Parágrafo único. As escolas devem formular e implantar medidas de valorização da família no ambiente escolar, com o objetivo de fortalecer os laços familiares.

Art. 9º A execução de políticas públicas no Distrito Federal deve priorizar efetivar o direito de todas as unidades familiares de viver em um ambiente seguro, sem violência, com garantia da sua incolumidade física e mental, sendo-lhes asseguradas a igualdade de oportunidades e facilidades para seu aperfeiçoamento intelectual, cultural e social enquanto núcleo societário.

Art. 10. O Dia Nacional de Valorização da Família, que ocorre no dia 21 de outubro de cada ano, nos termos da Lei federal nº 12.647, de 16 de maio de 2012, deve ser celebrado nas escolas públicas e privadas do Distrito Federal como forma de promoção das discussões contemporâneas sobre a importância da valorização da família no meio social.

Parágrafo único. Na data a que se refere o caput, o Poder Executivo e a Defensoria Pública do Distrito Federal promoverão



ações voltadas ao que fortaleça a entidade familiar, com prestação de serviços e orientação à comunidade.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Esclareça-se, por oportuno, que a Lei distrital supracitada foi concebida a partir do Projeto de Lei nº 173/2015, de iniciativa parlamentar, que foi vetado integralmente pelo Governador do Distrito Federal, mediante a Mensagem nº 200/2015/GAG, de 08 de setembro de 2015⁷, cujo veto, por sua vez, foi derrubado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal em sessão realizada em 12.06.2018.

Informe-se que a novel legislação pretende estabelecer diretrizes para a implantação da política pública de valorização da família no Distrito Federal, contudo, conforme se passará a detalhar nas linhas que se seguem, incorreu em manifesta inconstitucionalidade ao **(i)** invadir as competências privativas da União para dispor sobre as normas gerais de direito civil, bem como **(ii)** a do Governador para iniciativa de leis que versem sobre as atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal; além de vilipendiar **(iii)** os princípios constitucionais da isonomia e igualdade, proibição de discriminação, dignidade da pessoa humana, liberdade individual e vedação ao retrocesso e **(iv)** contrariarem os tratados de direitos humanos correlatos.

II. Da Inconstitucionalidade Formal: invasão das competências privativas da União e do Chefe do Poder Executivo local

A fim de dispor sobre as diretrizes para elaboração e execução de políticas públicas destinadas à valorização e apoio à entidade familiar no Distrito Federal, a novel legislação dispôs sobre o conceito de entidade familiar em seu art. 2º, confira-se:

Art. 2º Entende-se por entidade familiar:

I — o núcleo social formado a partir da união entre um homem e uma mulher, por meio de casamento ou união estável;

II — a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

A toda evidência, portanto, que ao veicular o conceito de entidade familiar,

⁷ Confira-se no documento aviado ao doc. 01.



em inegável correspondência à acepção terminológica da concepção do que integra o termo família para fim de proteção normativa, usurpou a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, nos exatos termos do art. 22, incisos I e XXV da CF/88.

Conquanto o cotejo analítico evidenciado acima seja a Constituição Federal de 1988, dele se extrai a inevitável violação ao art. 14 da LODF⁸, que obsta ao Distrito Federal o exercício das competências vedadas pela Constituição Federal, daí decorrendo a competência desse e. TJDFT no exercício do controle de constitucionalidade, em atenção ao art. 8º, inciso I, alínea “n”, da Lei 11.697/08⁹.

Nesse sentido, inclusive, é o entendimento capitaneado por essa r. Corte ao reconhecer a usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, em situação análoga à presente, confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº. 5.747 DE 09.12.2016. PRELIMINARES. NÃO CONHECIMENTO. OITIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. REJEIÇÃO. INCOMPATIBILIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 22, I, XXV, E 236, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I - O art. 14 da Lei Orgânica preconiza que não cabe ao Distrito Federal exercer competência vedada pela Constituição Federal. Nesse contexto, é viável a ação direta para aferir a constitucionalidade de instrumento normativo distrital que, em tese, viole preceitos constitucionais.

II - A lei impugnada tem origem parlamentar e foi integralmente vetada pelo Governador do Distrito Federal, de maneira que não se vislumbra a necessidade de oitiva do Chefe do Poder Executivo.

⁸ Confira-se a integralidade do artigo em referência, a saber:

Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

⁹ Confira-se o artigo citado:

Art. 8º Compete ao Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar originariamente:

(...)

n) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face de sua Lei Orgânica; (...)



III - O diploma normativo distrital, embora não interfira na validade, forma e eficácia, dispõe sobre o conteúdo do ato registral e versa sobre a atividade notarial e de registro em si, invadindo a competência da União para legislar acerca de Registro Público e Direito Civil (CF, art. 22, I e XXV).

IV - O estabelecimento de multa ao notário e registrador pelo descumprimento da obrigação criada pela legislação distrital implica usurpação da matéria reservada à lei nacional pelo art. 236, § 1º, da Constituição Federal.

V - Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.747, de 09.12.2016, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes.¹⁰

Da mesma forma, conclui-se que a lei em referência usurpou a competência legislativa privativa do Governador, pois altera o funcionamento da Administração Pública do Distrito Federal ao estabelecer prioridade no atendimento do sistema público de saúde, atendimento especializado para os membros da entidade familiar, alteração dos currículos do ensino fundamental e médio, além de determinar que sejam viabilizadas ações específicas direcionadas ao fortalecimento da entidade familiar no Dia Nacional de Valorização da Família.

Ao assim proceder, incorreu em manifesta ingerência indevida em matéria afeta à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo e, portanto, em vilipêndio à disciplina prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal, nos exatos termos dos artigos 53, 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X da Lei Orgânica do Distrito Federal, senão vejamos:

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 27.2.2015, publicada no DODF de 4.3.2015).

¹⁰ TJDF, Acórdão n.1054935, 20170020075592ADI, Relator: JOSÉ DIVINO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 10/10/2017, Publicado no DJE: 23/10/2017. Pág.: 46-47. Sem grifo no original.



(...)

§ 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;¹¹

É de reconhecimento inafastável, portanto, que violou o princípio da independência e harmonia dos Poderes ao dispor indevidamente sobre matéria privativa do Chefe do Poder Executivo, o que reclama a imperiosa intervenção dessa r. Corte de Justiça a fim de que seja restabelecida a ordem constitucional, tal como já ocorreu em outras situações assemelhadas à presente, confira-se:

AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEIS DISTRITAIS Nº 5.450/2015 E Nº 5.769/2016. INICIATIVA PARLAMENTAR. PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO GOVERNADOR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. DESOBEDIÊNCIA. SANÇÃO DO GOVERNADOR. AUSÊNCIA DE CONVALIDAÇÃO DO VÍCIO.

1. As Leis distritais nº 5.450/2015 e nº 5.769/2016, ambas de origem parlamentar, incluíram dispositivos na Lei distrital n.º 4.949/12, que estabelece as normas gerais para a realização de concursos públicos pela administração direta, autárquica e fundacional do DF, permitindo que a Administração Pública Distrital nomeie candidatos aprovados em concursos públicos além do número de vagas inicialmente previsto no cadastro de reserva e para determinar que candidatos moradores da mesma residência possam se submeter às provas do concurso público na mesma instituição/local.

2. O **princípio constitucional da reserva de administração intenta limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo. Trata-se de princípio que prestigia a separação dos poderes, com o que se impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de**

¹¹ Esclareça-se que o texto original não possui grifos.



competência executiva. Daí porque são formalmente inconstitucionais as leis, de origem parlamentar, que dispõem sobre provimento de cargos públicos e sobre matéria afeta à organização e ao funcionamento da Administração Pública do DF, temas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 71, § 1º, inciso II, e do art. 100, incisos VI e X, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

3. A sanção pelo Chefe do Poder Executivo não importa em convalidação do vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa do processo legislativo, conforme entendimento consolidado do STF e do TJDF.

4. Pedido de inconstitucionalidade julgado procedente. (Acórdão n.1040052, 20170020089707ADI, Relator: ARNOLDO CAMANHO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 08/08/2017, Publicado no DJE: 23/08/2017. Pág.: 34. Sem grifo no original.)

Do mesmo modo conclui-se que, ao vulnerar o princípio da independência harmônica entre os poderes, também desrespeita o postulado da reserva de administração, que veda a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

Nesse contexto, oportuna é a argumentação profícua do Exmo. Ministro Celso de Mello sobre a inquestionável gravidade do vício em que incide a norma em apreço, a qual se toma por empréstimo a fim de melhor detalhar a amplitude da vulneração da reserva de administração, a saber:

[...] 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 rege 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. Sem grifo no original).

Manifesta, portanto, a caracterização do vício formal de iniciativa que fulmina o diploma legal, a merecer o reconhecimento do vício inafastável de nulidade (*ab origine*) por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a rechaçar o diploma legal vergastado do ordenamento jurídico com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

III. Da Inconstitucionalidade material: vilipêndio ao bloco de constitucionalidade

Não obstante aos vícios formais alhures suscitados que de *per si* já revelam a inconstitucionalidade da norma invocada, ainda convém destacar que a legislação em referência também padece de vício material insanável, pois em dissonância com o (i) art. 226 da CF/88; com os (ii) os princípios constitucionais da isonomia e igualdade, proibição de discriminação, dignidade da pessoa humana, liberdade individual e vedação ao retrocesso; além de (iii) contrariar os tratados de direitos humanos correspondentes.

E isso porque ao estabelecer que o conceito de entidade familiar integra tão somente o “*núcleo social formado a partir da união entre um homem e uma mulher*” ou “*comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes*” restringiu a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao conceito de “família”, estabelecido no art. 226¹² da CF/88, sem que nenhuma justificativa fosse apresentada e em manifesta afronta aos princípios constitucionais que foram levados a efeito pela Corte Constitucional ao maximizar o alcance protetivo das garantias constitucionais insculpidas nos princípios constitucionais da isonomia e igualdade, proibição de discriminação, dignidade da pessoa humana, liberdade individual e vedação ao retrocesso e em observância aos tratados internacionais de direitos humanos, os quais, por sua vez, constituem-se em parametricidade constitucional que também é abarcada

12 Confira-se a integralidade do dispositivo em apreço:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.



pelo controle de constitucionalidade desse e. TJDFT.

Leia-se e releia-se a Justificativa apresentada na proposição do PL nº 173/2015¹³ e não se achará uma frase, sequer uma palavra, que motive a limitação conferida pela lei ao conceito de entidade familiar, trata-se, pois, de reserva consistente em evidente norma de exceção que cede passo quando em cotejo com a diretriz estruturante constitucional que confere à família a especial proteção do Estado.

A lógica e racionalidade do nosso sistema normativo não comporta a criação de uma regra, desalinhada dos princípios que norteiam a sua aplicação¹⁴, portanto, a guisa de argumentação apta a robustecer a distinção pretendida na lei, o que se evidencia é a mais absoluta ausência de motivação para criação de regra adstrita ao modelo de família tradicional e patriarcal que não mais reflete a realidade social atual, seja em razão da progressiva emancipação da mulher¹⁵ ou mesmo em observância as tendências liberais e igualitárias de opções sexuais que estão surgindo na sociedade contemporânea – homossexuais, bissexuais, ou qualquer outro que porventura sejam criadas – mas que, ao serem reconhecidas como meio pelo qual cada um dos seus integrantes seja capaz de se realizar como pessoa em ambiente de comunhão, afeto e igualdade¹⁶, merecem a proteção conferida à acepção constitucional da família.

E foi justamente por reconhecer o direito da mulher a tratamento igualitário com os homens, assim como o direito dos homoafetivos a tratamento isonômico com os heteroafetivos que o Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI nº 4.277 e a ADFP nº 132 consignou expressamente que *o sexo das pessoas, salvo expressa disposição constitucional em contrário, não se presta como fator de desigualação jurídica. (...) é explícita vedação de tratamento discriminatório ou preconceituoso em razão do sexo dos seres humanos. Tratamento discriminatório ou desigualitário sem causa que, se intentado pelo comum das pessoas ou pelo próprio Estado, passa a colidir frontalmente com o objetivo constitucional de “promover o bem de todos”*¹⁷.

13 O projeto de lei em referência culminou na lei em referência e encontra-se encartado no doc. 02.

14 O que faço com arrimo nos ensinamentos de SUNDFELD, Carlos Ari Sunfeld ao asseverar que é “imprecisa e inadequada a aplicação exclusiva de uma regra, sem a conseqüente aplicação de todo o Direito”. (SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. Op. cit. p. 149).

15 Cf. Anthony Giddens. *A Transformação da Intimidade*. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Unesp, 1992; Maria Del Priore. *História do Amor no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2005, p. 231 ss.

16 Nesse sentido é o entendimento esposado por Gustavo Tepedino ao afirmar que “a família não é protegida pela Constituição como um fim em si, mas antes como um meio, que é tutelado na medida em que permite que cada um dos seus integrantes se realize como pessoa, num ambiente de comunhão, suporte mútuo e afetividade.” (TEPEDINO, Gustavo. A Disciplina Civil-Constitucional das Relações Familiares. In. Temas de Direito Civil. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 347-366.)

17 Confira-se o texto constitucional:



Não obstante à proibição de discriminação e direito ao tratamento igualitário, a restrição do conceito de família veiculado pela lei ainda vulnera o direito ao reconhecimento, portanto, uma das dimensões do princípio da dignidade da pessoa humana e das liberdades individuais, além de constituir-se em hipótese obstada pelo princípio da vedação ao retrocesso ao impedir que os casais homoafetivos participem da execução de políticas públicas relativas às famílias no Distrito Federal, em evidente involução com o reconhecimento aos direitos à moradia, a alimentos, a benefícios previdenciários, e tantos outros mais já garantidos pelo Estado.

É, pois, inarredável a conclusão de que incidiu a lei em manifesta inconstitucionalidade material ao conferir significação limitada ao conceito de entidade familiar ao excluir de sua acepção a proteção conferida ao *núcleo doméstico, pouco importando se formal ou informalmente constituída, ou se integrada por casais heterossexuais ou por pessoa assumidamente homoafetivas.*

Registre-se que, muito embora não se trate de controle de convencionalidade, a norma em apreço integra o bloco de constitucionalidade cuja parametricidade encontra óbice nos arts. 11.2 e 24 da Convenção Americana de Direitos Humanos¹⁸, porquanto estabelecem tratamento discriminatório entre os casais heterossexuais e homoafetivos, resultando, assim, em evidente descumprimento de tratado internacional. Hipótese esta, inclusive, já enfrentada pela Corte Interamericana em oportunidade que repugnou a edição de norma que venha “*Estabelecer um tratamento diferente entre os casais heterossexuais e aqueles do mesmo sexo na forma que podem fundar uma família – seja por união matrimonial de fato ou um matrimônio civil – não logra superar um teste estrito de igualdade, pois, a juízo do Tribunal, não existe uma finalidade que seja convencionalmente aceitável para que está distinção seja considerada necessária ou proporcional.*”¹⁹

Conquanto esteja suficientemente detalhado o vício material insanável da norma em referência que revela à sociedade a imediata declaração de todo o texto nor-

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

18 Vejamos os dispositivos supracitados:

11.2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação.

24. Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei.

19 Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, Opinião Consultiva OC-24/7, de 24.11.2017.



mativo, dada a evidente interrelação entre os dispositivos da lei, caso não seja esse o entendimento de Vossas Excelências, ainda se faz necessário o pedido alternativo de que seja declarada a interpretação conforme a constituição, com redução de texto, conforme se passará a explicitar nas linhas a seguir.

IV. Princípio da Interpretação Conforme (*verfassungskonforme auslegung*) com redução de texto

Acaso sejam superadas as inconstitucionalidades formais da lei em testilha, urge salientar que em atenção “à hermenêutica, a interpretação conforme se apresenta, à luz da jurisprudência do SFT, não só com viés hermenêutico, mas também como uma técnica de controle de constitucionalidade”²⁰, motivo pelo qual se extrai do excerto da lei o pedido a fim de que a terminologia entidade familiar seja interpretada em sua acepção mais ampla a fim de abranger o núcleo doméstico, formal ou informal, integrado ou não por casais heterossexuais, assim como restou consignado pelo STF ao tratar o tema, confira-se:

“... a família teria mesmo que receber a mais dilatada conceituação jurídica e a mais extensa rede de proteção constitucional. Em rigor, uma palavra-gênero, insuscetível de antecipado fechamento conceitual das espécies em que pode culturalmente se desdobrar.”

Vale esclarecer que não se desconhece a impossibilidade de declaração conforme em hipóteses que resultem em contradição evidente com a intenção legislativa²¹, contudo, considerando que não há nas Justificativas do projeto de lei nenhuma informa-

20 FERNANDO, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Jus Podvim, 2015.

21 Nesse sentido confira-se: “O princípio da interpretação conforme a Constituição é princípio que se situa no âmbito do controle de constitucionalidade, e não apenas como regra de interpretação. A aplicação desse princípio sofre, porém, restrições, uma vez que, ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei em tese, o STF – em sua função de corte constitucional – atua como legislador negativo, mas não tem o poder de agir como legislador positivo, para criar norma jurídica diversa da instituída pelo Poder Legislativo. Por isso, se a única interpretação possível para compatibilizar a norma com a Constituição contrariar sentido inequívoco que o Poder Legislativo lhe pretendeu dar, não se pode aplicar o princípio da interpretação conforme a Constituição, que implicaria, em verdade, criação de norma jurídica, o que é privativo do legislador positivo.” (STF, ADI 1.417. Rel. Min. Moreira Alves, DJ 15.04.19983)



ção quanto à limitação conferida à acepção de família, por certo é que não deve ter sido esta a real *ratio* da lei em comento.

Contudo, considerando que há no texto da lei a expressa conceituação da terminologia entidade familiar, há que se proceder à redução da integralidade do art. 2º a fim de que lhe seja garantido ao referido termo a interpretação não-reducionista do conceito de família, senão vejamos:

Art. 2º Entende-se por entidade familiar:

I — o núcleo social formado a partir da união entre um homem e uma mulher, por meio de casamento ou união estável;

II — a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

Evidenciada, portanto, a possibilidade de redução do texto supracitada, bem como que, com a exclusão da conceituação expressa da terminologia entidade familiar da lei vergastada, a interpretação conforme abaliza a compatibilidade constitucional da lei, o *Parquet* requer, **alternativamente**, que seja conferida a redução do texto acima explicitada.

V. Da Suspensão *in limine* da Eficácia da Norma Inconstitucional ou Aplicação do Art. 146 do RITJDFT

Diante da gravidade e da clareza das violações constitucionais retroexplicitadas, urge que seja concedida tutela judicial imediata para suspensão da eficácia da norma impugnada do ordenamento jurídico distrital, a justificar a concessão da cautelar *inaudita altera pars*.

A lei em referência foi publicada em 28 de junho do corrente ano, daí decorrendo todos os seus efeitos e, portanto, manifesta a lesão às famílias - em termo amplo e não-reducionista – que estão sendo alijadas de participarem efetivamente na consecução das políticas públicas que visam a valorização da família no Distrito Federal, principalmente no que se refere às ações direcionadas ao atendimento especializado por profissionais da área da saúde para os membros da entidade familiar e



estabelecimento de diretrizes norteadoras dos currículos escolares que têm previsão na lei em comento.

Aliado à exclusão da participação da execução das políticas públicas, a exclusão das famílias não tradicionais do abrigo da lei acarreta violação diária e reiterada aos direitos de proibição à discriminação e ao tratamento igualitário; ao reconhecimento, portanto, uma das dimensões do princípio da dignidade da pessoa humana e das liberdades individuais, além de constituir-se em hipótese obstada pelo princípio da vedação ao retrocesso, tudo de modo a configurar a urgência necessária ao deferimento liminar.

Agrega-se à avaliação da existência do *periculum in mora* a mensuração a respeito da premência da decisão em face de relevante interesse de ordem pública, consoante se depreende do sentido finalístico da norma inscrita no artigo 170, § 3.º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e no artigo 10, § 3.º, da Lei 9.868, de 1999, aplicáveis ao caso.

Dessa forma, com o intuito de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa no Distrito Federal, admite-se, em juízo de conveniência, o deferimento cautelar, como faz ver o Ministro Celso de Mello em trecho de seu voto proferido quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI 766-1/RS (DJU 27.5.1994), textualmente:

(...) Mais do que em face da configuração do *periculum in mora*, considero que o deferimento da medida liminar postulada justifica-se por razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local.

Nesse sentido, com o objetivo de possibilitar a suspensão da eficácia de diversas normas inconstitucionais, o Supremo Tribunal Federal iterativamente tem afirmado que o *periculum in mora* também consiste na conveniência da concessão da medida cautelar, cuja justificativa ontológica reside no caráter político que reveste o controle de constitucionalidade (RTJ 145/775 e 154/779), na medida em que age o órgão incumbido da fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis como verdadeiro “legislador negativo”.

Vê-se, pois, que os argumentos trazidos são suficientes a justificar a suspensão cautelar da eficácia do art. 2º da Lei em voga, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva neste feito.



Contudo, apenas *ad argumentandum*, acaso não seja este o entendimento de Vossas Excelências, alternativamente, pede o Ministério Público seja imposto ao caso o rito previsto no art. 146 do Regimento Interno desse Eg. TJDFT que viabiliza ao relator que, “em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações no prazo de 10 (dez) dias e a manifestação do Procurador-Geral do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, submeter o processo diretamente ao Conselho Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”.

VI. Do Pedido

Diante do exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) O recebimento da presente ação, para que seja de imediato submetido pelo Desembargador Relator o pedido cautelar ao Egrégio Conselho Especial do TJDFT, *inaudita altera pars*, nos termos do § 3.º do artigo 10, e dos §§ 1.º e 2.º do artigo 11, da Lei 9.868/1999, para suspender a eficácia do art. 2º da Lei em voga, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva neste feito e, em caso negativo, alternativamente, requer que o presente feito seja submetido ao rito célere previsto no art. 146 do Regimento Interno desse Eg. TJDFT;
- b) após a decisão acerca do pedido liminar pelo Egrégio Conselho Especial, 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;
- c) 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;

d) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar manifestação sobre o pedido, na condição de *custos constitutionis*, e

e) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da integralidade da Lei nº 6.160/2018, em decorrência da manifesta violação aos artigos 2º, inciso III e parágrafo único; 3º, incisos I, III, IV e V; parágrafo único do art. 217; 14; 53, 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993;

f) alternativamente, em caso de indeferimento do pedido formulado na alínea “e” que seja dado provimento à ação para que seja conferida interpretação conforme à expressão entidade familiar, procedendo-se à devida redução do texto constante no art. 2º da Lei nº 6.160/2018.

Brasília/DF, 09 de julho de 2018.

LEONARDO ROSCOE BESSA

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

Selma Leão Godoy

Promotora de Justiça Adjunta

Assessora Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ