



**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

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

contra a **Lei distrital 5.679**, de 19 de julho de 202016, frente aos artigos 53, 71, § 1º, incisos II e IV, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



## I. Da norma impugnada

A presente ação direta atende **Representação** da Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Distrito Federal encaminhada a esta Procuradoria-Geral de Justiça (**doc. 2**) e tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da Lei distrital n. 5.679/16 frente ao disposto nos artigos 53, 71, § 1º, incisos II e IV, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica distrital.

Convém registrar, de início, as disposições da lei ora atacada:

**LEI Nº 5.679, DE 19 DE JULHO DE 2016**  
**(Autoria do Projeto: Deputada Telma Rufino)**

*Estabelece percentual de vagas para nomeação de mulheres nos órgãos da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal.*

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 Os órgãos da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal devem reservar o percentual mínimo de 50% das vagas de seus quadros de pessoal comissionado para ser preenchidos por mulheres.**

Parágrafo único. A apuração do percentual estabelecido no caput se dá pelo total de cargos comissionados no âmbito dos Poderes.

Art. 2º A não observância do disposto no art. 1º implica apuração preliminar das responsabilidades devidas e eventual processo administrativo para punição do agente público responsável, além da recomposição do ajustamento do percentual estabelecido.

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

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

## II. Da inconstitucionalidade formal

Os vícios de inconstitucionalidade, na espécie, contaminam todos os dispositivos da lei impugnada, e não apenas algum artigo ou dispositivo isolado, tendo em vista a nítida relação de interdependência existente entre eles. Impõe-se, portanto, a declaração da inconstitucionalidade de todo o bloco normativo.

Com efeito, é patente a **inconstitucionalidade formal** da Lei distrital n. 5.679, que, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar **vetado** pelo Governador do Distrito Federal e, posteriormente, mantido pela Câmara Legislativa, após a



derrubada do veto, determina aos órgãos públicos integrantes da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes Executivo e Legislativo distritais a reserva do “percentual mínimo de 50% das vagas de seus quadros de pessoal comissionado para ser preenchidos por mulheres”.

Por determinar ingerência indevida em assunto da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a lei impugnada deve ser proclamada formalmente inconstitucional, por fazer tábula rasa da disciplina contida na Lei Orgânica do Distrito Federal, na parte em que consagra **normas de absorção compulsória** (ou de repetição obrigatória) da Constituição Nacional acerca do devido processo legislativo.

Elaborada mediante iniciativa de Deputado Distrital, as disposições da lei ora atacada versam, inequivocamente, sobre o **provimento de cargos públicos** e sobre a **organização** e o **funcionamento de órgãos públicos**, 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 27.2.2015, publicada no DODF de 4.3.2015).

(...)

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

(...)

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

(...)

**IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão** e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005).

Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

VI - **iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;**

(...)

X - **dispor sobre a organização e o funcionamento da**



**administração do Distrito Federal**, na forma desta Lei Orgânica;

Assim, a iniciativa de leis que disponham sobre 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.

Nesse sentido caminha tranquilamente o entendimento do e. Tribunal de Justiça local, *verbis* (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.069/2002. PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. RESERVA DE VAGAS PARA ESTÁGIO E DECORRENTES DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR. OFENSA AOS ARTIGOS 53, CAPUT, 71, § 1º, I, II E IV E 100, VI E X, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS EX NUNC.

1. Nos termos dos artigos 53, caput, 71, § 1º, I, II e IV e 100, VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, os poderes Legislativo e Executivo do Distrito Federal são independentes e harmônicos entre si e **compete privativamente ao Governadora iniciativa das leis que disponham sobre servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos**, estabilidade e aposentadoria e criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública.

2. A matéria veiculada no diploma legal objeto do presente controle abstrato de constitucionalidade relaciona-se diretamente à atividade administrativa do Chefe do Executivo do Distrito Federal, **o qual é o único autorizado a dispor sobre normas que regulamentem e restrinjam a forma de contratação de pessoal** (art. 71, § 1º, I, da LODF) - como a imposição de reserva de percentual de vagas de estagiários -; sobre atribuições dos órgãos e entidades da administração pública (art. 71, § 1º, IV, da LODF) - tal qual as dos arts. 2º e 3º, caput e § 1º da referida lei - **e sua organização e funcionamento (art. 100, X, LODF) - como a reserva de vagas em contratos de prestação de serviço.**

3. Encontram-se presentes razões de segurança jurídica para, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, se conceder efeitos ex nunc à declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente com efeitos ex nunc e erga omnes. (Acórdão n.940649, 20150020201038ADI, Relator: SIMONE LUCINDO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 26/04/2016, Publicado no DJE: **17/05/2016**. Pág.: 20/22)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 2.404/1999 E DOS ARTIGOS 64, 65, 66, 66-A, 138, §1º, 140, 143, 144, 145 E 146, DA LEI N.º 4.317/2009.



INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E RESERVA LEGAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

É inconstitucional disposição legal que versa sobre **organização, funcionamento da administração do Distrito Federal e seus servidores públicos. Competência privativa do Chefe do Executivo.** Vulneração aos artigos 53, 71, § 1º, incisos II e IV, e 100, incisos VI e X, todos Lei Orgânica do Distrito Federal.

Declarada, com efeitos ex-tunc e erga omnes, a inconstitucionalidade da Lei n.º 2.404/1999 e dos artigos 64, 65, 66, 66-A, 138, §1º, 140, 143, 144, 145 e 146, da Lei n.º 4.317/2009. (Acórdão n.930659, 20150020207206ADI, Relator: MARIO MACHADO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 02/02/2016, Publicado no DJE: 05/04/2016. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

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

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

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

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

1 - Tratando-se de lei da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, **como contratação de servidores, partindo a iniciativa de Deputado Distrital, há que se reconhecer a sua inconstitucionalidade formal.**

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 20, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 48 E 49 DA LEI DISTRITAL Nº 3.939, DE 2 DE JANEIRO DE 2007. PROJETO DE AUTORIA PARLAMENTAR. COLIDÊNCIA COM A LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. RESERVA DE INICIATIVA. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL PARA A PROPOSITURA DE LEIS QUE BAIXEM NORMAS SOBRE REGRAS DE CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS, CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES E REESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS JUNTO ÀS



SECRETARIAS DO GOVERNO. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 53, 71, § 1º, INCISO II E IV e 100, INCISOS VI E X, AMBOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

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

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

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

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

Como se vê, a lei ora impugnada, por derivar de iniciativa parlamentar, vulnera aquilo que o Supremo Tribunal Federal convencionou denominar 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 versem 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 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).

Desse modo, embora louvável o propósito do legislador distrital no sentido de estimular uma maior (e em tudo recomendável) participação das mulheres em cargos de direção, chefia e assessoramento no âmbito da administração pública do Distrito Federal, a iniciativa parlamentar da lei acabou por incidir em vício insanável de nulidade suprema, *ab origine*, como tal insuscetível de convalidação.

A hipótese, portanto, tendo em vista a clara caracterização do **vício formal de iniciativa** que fulmina todo o diploma legal, está a merecer o reconhecimento do vício supremo 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. 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 5.679**, de 19 de julho de 2016, porque contrária aos artigos 53, 71, § 1º, incisos II e IV, e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 29 de agosto 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