



**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 DOS TERRITÓRIOS**

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS** *em exercício*, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei n.º 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 dos Territórios, a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO LIMINAR,**

contra o **parágrafo 1º do artigo 1º da Lei Distrital n.º 3.361/2004**, na redação dada pela **Lei Distrital n.º 7.458/2024**, frente aos artigos 2º, parágrafo único, 19, *caput*, e 221, *caput* e incisos VI e XII, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

**I. Do dispositivo legal impugnado**

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei Distrital n.º 3.361/2004, na redação dada pela Lei Distrital n.º 7.458/2024, por violação direta ao paradigma de confronto dos artigos 2º, parágrafo único, 19, *caput*, e 221, *caput* e incisos VI e XII, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.



Convém registrar, inicialmente, a redação do dispositivo legal questionado, destacado em negrito:

**LEI Nº 7.458, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2024**  
(Autoria: Deputado Ricardo Vale)

Altera a Lei nº 3.361, de 15 de junho de 2004, que "institui reserva de vagas, nas universidades e faculdades públicas do Distrito Federal, de, no mínimo, 40% por curso e por turno, para alunos oriundos de escolas públicas do Distrito Federal".

O Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulga a seguinte Lei, oriunda de projeto vetado pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:

Art. 1º O art. 1º da Lei nº 3.361, de 15 de junho de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º As universidades e as faculdades públicas do Distrito Federal ficam obrigadas a reservar, em seus processos seletivos, no mínimo, 40% das vagas por curso e turno, para os alunos que comprovem ter cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em escola da rede pública de ensino.

**§ 1º No preenchimento das vagas de que trata este artigo, ficam as respectivas instâncias colegiadas autorizadas a conceder bonificação de até 10% sobre a nota do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM para o aluno que tenha cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em escolas da rede pública de ensino do Governo do Distrito Federal.**

## **II. Da inconstitucionalidade do dispositivo legal impugnado**

Inicialmente, cumpre observar que a presente ação direta de inconstitucionalidade advém de análise feita pela **1ª Promotoria de Justiça de Defesa da Educação** após diversos questionamentos dirigidos à Ouvidoria deste Ministério Público, em representações dirigidas a esta Procuradoria-Geral de Justiça com vistas à provocação da jurisdição constitucional exercida pelo Eg. TJDF (doc. 2), cujos termos e argumentos ora são incorporados a esta exordial.



O dispositivo legal questionado permite a instituição do chamado “**bônus regional**”, ou seja, a concessão de “bonificação de até 10% sobre a nota do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM para o aluno que tenha cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em **escolas da rede pública de ensino do Governo do Distrito Federal**”<sup>1</sup> (art. 1º, § 1º) no preenchimento das vagas das universidades e faculdades públicas do Distrito Federal já destinadas a “alunos que comprovem ter cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em escola da rede pública de ensino” (art. 1º, *caput*).

A instituir tal bonificação, a norma impugnada, do ponto de vista material, revela flagrante afronta aos princípios constitucionais da isonomia, da proporcionalidade, da impessoalidade e da razoabilidade, além de violar a proibição de qualquer discriminação com base na origem.

Isso porque, ao prever situação de *discrímen* favorável a uma determinada parcela da população brasileira, o dispositivo legal impugnado substancia tratamento atentatório ao postulado da vedação à criação de distinções entre brasileiros e/ou preferências entre os entes da federação.

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. Na precisa lição 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).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Grifos acrescentados.

<sup>2</sup> 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



No magistério doutrinário de 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 incorrer em referida inconstitucionalidade se dá justamente através da outorga de benefício “a pessoas ou 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”<sup>3</sup>.

Precisamente esta a hipótese ventilada pelo dispositivo legal impugnado, que institui vantagem destinada **apenas a alunos oriundos de escolas públicas do Distrito Federal**.

Ademais, a norma impugnada não só foi injustificadamente discriminatória como também ofensiva ao princípio da **razoabilidade**.

A questão central, nesse aspecto, reside em saber se existe, no caso de invocação de pretexto justificador de “tratamento desigual para situações desiguais”, uma razão **objetiva e idônea** que legitime, em bases razoáveis, o tratamento diferenciado instituído em lei local a favor unicamente dos referidos alunos.

A resposta, no caso presente, é negativa, por fundar-se unicamente em um critério regional.

*Mutatis mutandis*, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local já teve oportunidade de sobrelevar os princípios da isonomia e da proporcionalidade em sentido amplo, quando do julgamento de outra ação direta de inconstitucionalidade, em que se discutia a constitucionalidade de lei distrital que previa a reserva de um percentual das vagas nos cursos do Centro Integrado de Línguas para os taxistas do Distrito Federal.

---

**‘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”. (Grifos acrescentados.)

<sup>3</sup> Grifos acrescentados.



Naquela oportunidade, concluiu-se que o benefício concedido se apresentava desarrazoado e desprovido de critérios de índole objetiva que justificassem o *discrimen*, tal como se verifica na espécie.

Por sua relevância para a melhor compreensão da discussão travada nos presentes autos, confira-se a ementa do referido 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, enfrentou detidamente a matéria, afigurando-se oportuna a transcrição de parte do seu voto, acolhido por todos os seus pares (grifos acrescentados):

(...) 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 conseqüências 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 discrimen 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 discrimen 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.**

Nesse contexto, pelos mesmos critérios hermenêuticos visitados no voto supra transcrito, dificuldade inexistente em se aquilatar que o benefício outorgado pela norma ora impugnada não passa pelo crivo analítico da **proporcionalidade em sentido amplo**, especialmente no que diz respeito aos subprincípios ou requisitos da **necessidade/exigibilidade/vedação do excesso e da proporcionalidade em sentido**



**estrito** (os benefícios supostamente pretendidos com a norma, nem de longe, superam as desvantagens auferidas com o ato – relação custo-benefício do meio é desfavorável).

Ou seja, no caso presente, revela-se, igualmente, manifesta a violação aos seguintes dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal (grifos acrescentados):

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

(...)

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

(...)

Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal **obedece aos princípios de** legalidade, **impessoalidade**, moralidade, publicidade, **razoabilidade**, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:

(...)

Art. 221. **A Educação, direito de todos**, dever do Estado e da família, nos termos da Constituição Federal, fundada nos ideais democráticos de liberdade, **igualdade**, respeito aos direitos humanos e valorização da vida, deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, tem por fim a formação integral da pessoa humana, a sua preparação para o exercício consciente da cidadania e a sua qualificação para o trabalho e é ministrada com base nos seguintes **princípios**:

(...)

VI – **garantia do princípio do mérito, objetivamente apurado;**

(...)

XII – **igualdade de condições para acesso e permanência na escola;**

Assim, vê-se que a instituição do referido benefício com base em critério regional, além de afrontar os referidos princípios constitucionais, viola as normas previstas na Carta Política do Distrito Federal que tratam do tema.

No mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, de que é exemplo o seguinte julgado, em que também se analisava a constitucionalidade de outra norma assemelhada da mesma Lei Distrital nº 3.361/2004 (grifos acrescentados):

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Distrital 3361/2004. Sistema de cotas para ingresso nas Universidades e faculdades públicas do Distrito Federal. 3. Reserva de 40% das vagas para alunos que comprovem ter cursado integralmente os ensinos fundamental e médio **em escolas públicas do Distrito Federal**. 4. **Discriminação em razão da origem. Critério espacial que não se justifica em razão da política de ação afirmativa que busca garantir igualdade de oportunidade**



**aos oriundos da escola pública.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “do Distrito Federal”, constante do artigo 1º da Lei Distrital 3.361/2004. Modulação de efeitos.

(ADI 4868, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27-03-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 14-04-2020 PUBLIC 15-04-2020)

A hipótese, portanto, tendo em vista a franca contrariedade ao texto da Lei Orgânica distrital que fulmina o dispositivo legal guerreado, está a merecer o reconhecimento de sua inconstitucionalidade por essa Egrégia Corte de Justiça, com efeito *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

### III. Da necessidade de concessão da medida cautelar

De acordo com os artigos 114 a 116 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, desde que presentes os requisitos, admite-se a concessão de **medida cautelar** para a suspensão do dispositivo legal até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, releva considerar que a aparência do bom direito se encontra devidamente demonstrada. Os fundamentos constitucionais invocados patenteiam a plausibilidade da tese sustentada, já acolhida pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça local e pelo Supremo Tribunal Federal.

Igualmente, impende registrar que o aspecto da urgência – *periculum in mora* – encontra-se presente à saciedade, na medida em que a norma impugnada constitui grave afronta ao princípio constitucional da isonomia e a princípios que informam a administração pública, impondo-se uma resposta rápida do Poder Judiciário local com vistas a se garantir a necessária segurança jurídica e o interesse público.

Outrossim, alia-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 nº 9.868/99, aplicáveis ao caso.

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, na medida em que age o órgão incumbido da fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis como verdadeiro “legislador negativo”.

Assim, a hipótese em tudo recomenda a concessão da medida acauteladora ***inaudita altera pars***.

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar da norma legal impugnada. ***Alternativamente***, pede o Ministério Público seja imposto ao caso o **rito mais célere previsto no art. 113** do Regimento Interno desse Eg. TJDFT: “Se houver pedido de liminar, o relator, 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 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 cinco dias, submeter o processo diretamente ao Conselho Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”.

### III. Do pedido

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

- 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, de 1999, para suspender a eficácia do **parágrafo 1º do artigo 1º da Lei Distrital nº 3.361/2004**, na redação dada pela **Lei Distrital nº 7.458/2024**, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva;
- b) após a decisão do pedido de concessão de medida liminar pelo Egrégio Conselho Especial, que seja intimado o Presidente da Câmara Legislativa, para prestar informações acerca da norma impugnada, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei nº 9.868/99;



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

- c) em seguida, que seja intimada a Procuradora-Geral do Distrito Federal, para falar como curadora do dispositivo legal impugnado, nos termos do artigo 8.º da Lei nº 9.868/99, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;
- d) a intervenção da Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos constitutionis*; e
- e) a procedência do pedido, confirmando-se a medida liminar eventualmente concedida, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade do **parágrafo 1º do artigo 1º da Lei Distrital nº 3.361/2004**, na redação dada pela **Lei Distrital nº 7.458/2024**, porque contrário aos artigos 2º, parágrafo único, 19, *caput*, e 221, *caput* e incisos VI e XII, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, data da assinatura eletrônica.

*(assinado digitalmente)*

**Antônio Marcos Dezan**

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios *em exercício*

*(assinado digitalmente)*

**Daniel Pinheiro de Carvalho**

Promotor de Justiça Adjunto

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ