



**Órgão** : CONSELHO ESPECIAL  
**Classe** : AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
**N. Processo** : **20160020169103ADI (0018431-57.2016.8.07.0000)**  
**Requerente(s)** : PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS E OUTROS  
**Requerido(s)** : PRESIDENTE DA CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL  
**Relator** : Desembargador JOSÉ DIVINO  
**Acórdão N.** : 996330

## EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº. 5.640/16. PRIORIDADE NO ATENDIMENTO DE ADVOGADOS INSCRITOS NA OAB/DF NOS PODERES DO DISTRITO FEDERAL. RESERVA DE 3 (TRÊS) VAGAS PRIVATIVAS DE ESTACIONAMENTO NOS PODERES DO DISTRITO FEDERAL. INCOMPATIBILIDADE FORMAL E MATERIAL. ARTIGOS 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, 14, 19, CAPUT, 25, 53, 71, § 1º, INCISO IV, E 100, INCISOS VI E X, LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

I - A competência para a propositura de leis que tratam da organização e funcionamento dos órgãos do Executivo, bem como do uso e ocupação do solo é privativa do Governador do Distrito Federal.

II - A Lei Distrital n.º 5.640/16 é inconstitucional, por vício de iniciativa, porque impõe à Administração o dever de assegurar prioridade no atendimento aos advogados inscritos na OAB, quando no exercício da profissão (organização e funcionamento da Administração) e por assegurar a esses profissionais a reserva do mínimo de 3 (três) vagas privativas nos estacionamentos dos órgãos do executivo e legislativo, o

que viola a chamada "Reserva de Administração".

III - Apesar da indispensabilidade do advogado para administração da Justiça e de todas as garantias para a prestação de serviço público e exercício de função social no ministério privado (Lei n.º 8.906/94, art. 2º, § 1º), a Lei 5.640/16 cria privilégio injustificado para os advogados inscritos na OAB/DF, o que viola o princípio da isonomia, tornando a mencionada lei materialmente inconstitucional.

VI - Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.640, de 22.03.16, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

## ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do **CONSELHO ESPECIAL** do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, **JOSÉ DIVINO** - Relator, **ROBERVAL CASEMIRO BELINATI** - 1º Vogal, **SÉRGIO ROCHA** - 2º Vogal, **ARNOLDO CAMANHO** - 3º Vogal, **SILVANO BARBOSA DOS SANTOS** - 4º Vogal, **FERNANDO HABIBE** - 5º Vogal, **SIMONE LUCINDO** - 6º Vogal, **JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA** - 7º Vogal, **JOÃO EGMONT** - 8º Vogal, **NILSONI DE FREITAS** - 9º Vogal, **ROMÃO C. OLIVEIRA** - 10º Vogal, **ROMEU GONZAGA NEIVA** - 11º Vogal, **CARMELITA BRASIL** - 12º Vogal, **SANDRA DE SANTIS** - 13º Vogal, **ANA MARIA AMARANTE** - 14º Vogal, **MARIO MACHADO** - 15º Vogal, sob a presidência do Senhor Desembargador **MARIO MACHADO**, em proferir a seguinte decisão: **JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO E DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI DISTRITAL N. 5.640, DE 22 DE MARÇO DE 2016, COM EFEITOS "EX TUNC" E EFICÁCIA "ERGA OMNES". UNÂNIME.**, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília(DF), 14 de Fevereiro de 2017.

Documento Assinado Eletronicamente

**JOSÉ DIVINO**

Relator

## RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, tendo por objeto a Lei Distrital nº 5.640, de 22 de março de 2016, de seguinte teor:

*“LEI Nº 5.640, DE 22 DE MARÇO DE 2016*

*(Autoria do Projeto: Deputado Agaciel Maia)*

*Dispõe sobre a garantia de atendimento prioritário aos advogados na administração pública do Distrito Federal e dá outras providências.*

*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 Poderes do Distrito Federal devem assegurar, em suas dependências, prioridade no atendimento aos advogados devidamente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Distrito Federal – OAB/DF, quando no exercício da profissão, nos termos da Lei federal nº 8.906, de 4 de julho de 1994.*

*Art. 2º Fica assegurada a reserva de no mínimo 3 vagas privativas destinadas aos advogados de que trata esta Lei nos estacionamentos dos Poderes do Distrito Federal.*

*§ 1º Para utilização das vagas nos estacionamentos previstos no caput, o advogado deve expor visivelmente no painel do veículo cartão de estacionamento emitido pela OAB/DF.*

*§ 2º As vagas devem ser de fácil acesso e sinalizadas de forma adequada, devendo estar posicionadas no sentido de garantir maior comodidade e agilidade aos advogados.*

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

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

O autor alega, em síntese, que o ato normativo impugnado é formal e materialmente incompatível com os artigos 2º, parágrafo único, 14, 19, *caput*, 25, 53, 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal. Aduz que a incompatibilidade formal consiste na usurpação da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo pela Câmara Legislativa, ao dispor sobre organização e funcionamento de órgãos integrantes da Administração Pública do DF, hipótese que acarreta a invasão da “reserva de Administração”. Quanto à inconstitucionalidade material, o requerente argumenta que o ato normativo fere os princípios constitucionais da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade, ao dar tratamento diferenciado a determinada classe profissional não extensível aos cidadãos e a outras categorias profissionais que igualmente necessitam dos serviços da Administração.

**A MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL** informou que não há inconstitucionalidade, seja formal ou material na lei impugnada. No tocante à afronta aos princípios constitucionais, aduz ser o exercício da advocacia um dos elementos do sistema de Justiça e que, ao agir em defesa de indivíduos cujos interesses lhe são confiados, o advogado merece ter seu ingresso livre em qualquer recinto para o desempenho das atividades, conforme dispõe o art. 7º do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil. Portanto, deve receber tratamento diferenciado no exercício de suas atribuições (fls. 38/44).

**O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL** aduz que a usurpação de competência do Executivo viola o princípio da separação dos poderes previsto no art. 2º da Constituição Federal. Pondera, ainda, que mesmo diante da importância da atividade exercida pelo advogado, tais profissionais não têm prerrogativa exclusiva na representação de outros indivíduos no âmbito da Administração Pública, não podendo, portanto, ser admitida a concessão de benefícios apenas a esta categoria. Opina pela procedência dos pedidos formulados na ação direta de inconstitucionalidade (fls. 46/59).

**A PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL** opinou pela improcedência da ação, alegando ser descabida a afirmação de inconstitucionalidade formal e material, uma vez que, na seara formal, não há dispositivo que confira competência exclusiva para legislar sobre a matéria. Na seara material, afirma que a lei impugnada reafirma e regula direitos assegurados aos

advogados nos termos do Estatuto da Advocacia (fls.61/69).

A **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL** requereu seu ingresso no processo como *amicus curiae* (fls. 26/29) e o pedido foi deferido às fls. 34/35. Posteriormente, apresentou suas razões em forma de memorial, aduzindo não haver inconstitucionalidade formal ou material, nos mesmos termos da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (fls. 89/99).

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DF** ofertou substancioso parecer, opinando pela procedência da ação (fls. 71/87).  
É o relatório.

## VOTOS

### O Senhor Desembargador JOSÉ DIVINO - Relator

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por sua Procuradora-Geral de Justiça, postula o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.640, de 22 de março de 2016, de seguinte teor:

*"LEI Nº 5.640, DE 22 DE MARÇO DE 2016*

*(Autoria do Projeto: Deputado Agaciel Maia)*

*Dispõe sobre a garantia de atendimento prioritário aos advogados na administração pública do Distrito Federal e dá outras providências.*

*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 Poderes do Distrito Federal devem assegurar, em suas dependências, prioridade no atendimento aos advogados devidamente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Distrito Federal - OAB/DF, quando no exercício da profissão, nos termos da Lei federal nº 8.906, de 4 de julho de 1994.*

*Art. 2º Fica assegurada a reserva de no mínimo 3 vagas privativas destinadas aos advogados de que trata esta Lei nos estacionamentos dos Poderes do Distrito Federal.*

*§ 1º Para utilização das vagas nos estacionamentos previstos no caput, o advogado deve expor visivelmente no painel do veículo cartão de estacionamento emitido pela OAB/DF.*

*§ 2º As vagas devem ser de fácil acesso e sinalizadas de forma adequada, devendo estar posicionadas no sentido de garantir maior comodidade e agilidade aos advogados.*

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

*Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário." Grifamos*

O autor alega, em síntese, que o ato normativo impugnado é formal e materialmente incompatível com os artigos 2º, parágrafo único, 14; 19, *caput*; 25; 53; 71, § 1º, inciso IV; e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal. Aduz que a incompatibilidade formal consiste na usurpação da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo pela Câmara Legislativa, ao dispor sobre organização e funcionamento de órgãos integrantes da Administração Pública do DF, hipótese que acarreta a invasão da "reserva de Administração". Quanto à inconstitucionalidade material, o requerente argumenta que tal produção legislativa fere os princípios constitucionais da isonomia e da razoabilidade, ao dar tratamento diferenciado a determinada classe profissional não extensível a outras categorias que igualmente necessitam dos serviços da Administração.

Vícios formais são aqueles que *"traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final"*.<sup>1</sup>

Quanto ao tema ora em análise, merece destaque a sábia lição do eminente Ministro Celso de Mello, proferida no julgamento da ADI 1.381-MC/AL, de sua relatoria. Confira-se:

*"A natureza especial que assume a cláusula referente à iniciativa reservada das leis caracteriza, em nosso sistema de direito, derrogação que excepciona o princípio geral da legitimação concorrente para a instauração do processo de formação das espécies legislativas. Disso decorre, portanto, que não se deve presumir a incidência da cláusula de reserva, que deve resultar, necessariamente, de explícita previsão constitucional.*

*Dentro do quadro normativo delineado pela Lei Fundamental da República, a ação legislativa do Estado vê-se condicionar pela necessidade de fiel observância e submissão da instituição*

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO. Inocência Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 961.

*parlamentar ao postulado da reserva de iniciativa, quando ocorrentes as hipóteses taxativas constantes do texto constitucional.*

***O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, mediante usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo" (grifei).***

São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo, sendo vedada a delegação de atribuições entre os Poderes (LODF, art. 53, § 1º).

Cabe ao Poder Executivo a administração dos bens do Distrito Federal, ressalvado à Câmara Legislativa administrar aqueles utilizados em seus serviços e sob sua guarda (LODF, art. 52).

Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e **atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública** (LODF, art. 70, § 1º, IV, com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44/2005.)<sup>2</sup>Grifamos.

Também é privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre plano diretor de ordenamento territorial, uso e ocupação do solo, plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e planos de desenvolvimento local (art. 70, § 1º, VI, acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 80/2014), bem como organização e o funcionamento da Administração do DF (LODF, art. 100, X).

---

<sup>2</sup> A Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005, substituiu a expressão "Secretarias de Governo do Distrito Federal" por "Secretarias de Estado do Distrito Federal".

A iniciativa para a elaboração das leis que tratam da organização e funcionamento dos órgãos do Executivo, bem como do uso e ocupação do solo é privativa do Governador do Distrito Federal, de modo que a iniciativa parlamentar sobre tais temas viola a Lei Orgânica e fulmina o ato do vício de inconstitucionalidade formal.

O objeto da presente ação, de iniciativa parlamentar, cujo veto do Governador foi derrubado pela Câmara Legislativa, impõe à Administração o dever de assegurar prioridade no atendimento aos advogados inscritos na OAB, quando no exercício da profissão, bem como garante aos advogados a reserva de no mínimo 3 (três) vagas privativas nos estacionamentos dos órgãos do executivo e legislativo distrital, vagas de fácil acesso e posicionadas no sentido de garantir maior comodidade e agilidade aos advogados.

Além da ingerência indevida na forma de organização e funcionamento dos órgãos do Poder Executivo, a lei dispõe sobre uso de espaço público, infringindo a chamada "Reserva de Administração".

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido que **"*competete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Corrêa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício Corrêa.*"**<sup>3</sup> Grifamos

A lei impugnada cria ônus administrativo indevido, confere prioridade de atendimento (normas de funcionamento e organização exógenas) a determinada categoria profissional e impõe o destaque de pessoal, equipamentos e despesas extras para viabilizar a reserva de vagas em estacionamentos de órgãos públicos - de fácil acesso e bem posicionadas.

O tema é pacífico neste egrégio Conselho Especial que, de forma reiterada, proclama a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre uso de bens públicos e organização e funcionamento dos órgãos da Administração. Confira-se:

---

<sup>3</sup> ADI 2840 /ES. Ministra ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno. DJ 11-06-2004 PP-00004, EMENT VOL-02155-01 PP-00047.

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PUBLICIZAÇÃO DA DEMANDA REPRIMIDA DA REDE PÚBLICA DE SAÚDE - DETERMINAÇÃO DE REMARCAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS EM CASO DE NÃO REALIZAÇÃO - INTERFERÊNCIA EM ASPECTOS GERENCIAIS - DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO - VÍCIO DE INICIATIVA.

1) *É inconstitucional a lei que dispõe sobre a obrigatoriedade do Distrito Federal em divulgar a demanda reprimida referente à saúde pública, com publicação da ordem cronológica da consulta e do exame, bem como que determina a remarcação de procedimentos para o dia útil seguinte, com a mesma ordem de preferência.*

2) *A determinação genérica e prévia quanto aos critérios no atendimento de pacientes viola a separação de poderes e, de forma específica, os artigos 71, § 1º, IV, e 100, inciso X, da Lei Orgânica do DF, segundo o qual a competência para a iniciativa de leis que versem sobre organização e funcionamento da Administração é privativa do Governador.*

3) *Julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital 5636/2016.<sup>4</sup>*"

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 5.498. UTILIZAÇÃO DE INSTALAÇÕES DE ESCOLAS PÚBLICAS NOS FINS DE SEMANA PARA REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES CULTURAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR. MATÉRIA AFETA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE

---

<sup>4</sup> 20160020198056ADI, Relator: CARMELITA BRASIL, Relator Designado: J.J. COSTA CARVALHO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 11/10/2016, Publicado no DJE: 28/10/2016. Pág.: 15/16.

**FORMAL.**

1. Nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal, compete ao Governador a iniciativa privativa das leis que disponham sobre a administração dos bens públicos, bem como sobre a organização e o funcionamento dos órgãos do Distrito Federal.
2. A Lei distrital nº 5.498, de 9 de julho de 2015, de origem parlamentar, ao dispor sobre a utilização de instalações de escolas públicas nos fins de semana para realização de atividades culturais, invade matéria cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, na medida em que, além de estabelecer regras de utilização e destinação de bens públicos, cria novas atribuições e condiciona a Administração.
3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por vício de iniciativa.<sup>5</sup>

**"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

---

<sup>5</sup> 20150020217738ADI, Relator: J.J. COSTA CARVALHO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 12/07/2016, Publicado no DJE: 01/08/2016. Pág.: 17/19.

*entidades da administração pública.*

*2. Amatéria 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.<sup>6</sup>*

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 1.838/98. REVOGAÇÃO PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 370/2001. PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO: ALTERAÇÃO DO GABARITO DOS LOTES RESIDENCIAIS UNIFAMILIARES E COMERCIAIS DE SAMAMBAIA. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR. VÍCIO DE ORDEM FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. INAPLICABILIDADE. 1. Vencido quanto à preliminar de revogação da Lei nº 1.838/98 pela LC nº 370/2001.**

**2. A Lei em comento desprezou a disciplina contida na Lei**

---

<sup>6</sup> 20150020201038ADI, Relator: SIMONE LUCINDO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 26/04/2016, Publicado no DJE: 17/05/2016. Pág.: 20/22.

*Orgânica do Distrito Federal acerca da legitimidade para a propositura de leis sobre uso e ocupação do solo no Distrito Federal, incorrendo em vício de iniciativa.*

*3. Na esteira de precedentes deste egrégio Conselho Especial, é da competência privativa do Governador do Distrito Federal Poder Judiciário da União Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios iniciar o processo legislativo sobre a matéria, sendo descabida a iniciativa parlamentar.*

*4. Não se tem como aplicar a modulação dos efeitos quando não demonstrado no que consistiriam as razões de excepcional interesse social ou segurança jurídica, calcada a pretensão em alegação genérica.*

*5. Preliminar rejeitada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar, com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade da Lei nº 1.838/98, frente aos artigos 3º, inciso XI; 100, inciso VI e 321, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.<sup>7</sup>"*

## **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**

---

<sup>7</sup> 20130020263278ADI, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 02/09/2014, Publicado no DJE: 19/09/2014. Pág.: 50.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, transparência, eficiência e interesse público (LODF, art. 19, com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 80/14) <sup>8</sup>

A lei impugnada, ao criar prioridade de atendimento exclusivamente aos profissionais inscritos na OAB/DF, além da reserva de vagas em estacionamentos de órgãos da Administração, padece do vício da inconstitucionalidade material por violar o princípio da isonomia, da razoabilidade e da supremacia do interesse público.

O princípio da isonomia ou da igualdade possui dupla acepção, uma de ordem formal e outra de ordem material. A primeira, consagrada no caput do art. 5º da Constituição, preceitua mera igualdade legal, ou seja, o tratamento semelhante de todos pela lei. A acepção material ou substancial, por sua vez, prevista nos artigos 3º, I, III, IV; art. 5º, XLII, XLIII; art. 7º, XX, XXX; 12, § 3º e 37, VIII, todos da Constituição, decorre do reconhecimento da desigualdade no plano fático e impõe o dever de tratamento desigual aos desiguais, com a finalidade de promover a igualdade substancial.

O legislador infraconstitucional não está impedido de editar leis que instituem tratamento diferenciado, desde que o faça para garantir a igualdade material. O importante é a finalidade protegida e que o elemento discriminador - o fator compensador - seja escolhido para atender uma finalidade amparada pela Constituição.

---

<sup>8</sup> **Texto original:** *Art. 19. Administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte:*

**Texto alterado:** *Art. 19. Administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência das contas públicas, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 68, de 2013.)*

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, na monografia sobre o "Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade", *"é preciso investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumprir verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, in concreto, afinado com valores prestigiados no sistema normativo constitucional"*.<sup>9</sup>

Pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual, *"a igualdade, desde Platão e Aristóteles, consiste em tratar-se de modo desigual os desiguais"* <sup>10</sup>e que o *" princípio da igualdade não é absoluto, sendo mister a verificação da correlação lógica entre a situação de discriminação apresentada e a razão do tratamento desigual"*.<sup>11</sup>

O advogado é indispensável para administração da Justiça e a ele são conferidas todas as garantias para a prestação de serviço público e exercício de função social no ministério privado (Lei n.º 8.906/94, art. 2º, § 1º). Isso não implica, contudo, na possibilidade de gozarem de prerrogativas não fundadas no interesse público.

Não há no plano fático justificativa para, considerando a supremacia do interesse público e a indispensabilidade do advogado, garantir tratamento prioritário e acessibilidade diferenciada a essa categoria profissional, em detrimento de outras que também desempenham relevantes serviços para a sociedade, a exemplo dos profissionais da saúde, fiscais da Administração, arquitetos, engenheiros, policiais etc.

O advogado inscrito na OAB/DF, no exercício da atividade privativa, não suporta ônus excessivo, mais gravoso, ou maiores dificuldades do que as suportadas por outras categorias profissionais que igualmente dependem da Administração para o exercício da profissão, ou para o patrocínio de interesses particulares.

Portanto, a falta de razoabilidade para o tratamento discriminatório

---

<sup>9</sup> Op. cit. 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p. 21-22. op. cit.

<sup>10</sup> MS n. 26.690, Relator Ministro Eros Grau, Pleno, DJ 19.12.2008.

<sup>11</sup> RE 658312, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-027 DIVULG 09-02-2015 PUBLIC 10-02-2015.

viola o princípio da isonomia e inquina com o vício da inconstitucionalidade material a lei impugnada. Não há justo motivo para o tratamento prioritário e acessibilidade diferenciada.

Nesse sentido, os seguintes precedentes:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 4.243, DE 10/11/28, E DO ARTIGO 13 DA LEI COMPLEMENTAR 781, DE 01/10/2008. ISENÇÃO DO PAGAMENTO DO IPVA PARA ÔNIBUS E MICROÔNIBUS DESTINADOS AO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO. REMISSÃO DAS MULTAS AUTUADAS PELO TRANSPORTE URBANO DO DISTRITO FEDERAL - DFTRANS CONTRA OS VEÍCULOS QUE INTEGRARAM OS EXTINTOS SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO ALTERNATIVO - STPA E SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO ALTERNATIVO DE CONDOMÍNIOS - STPAC ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL FRENTE À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. VÍCIO MATERIAL EVIDENCIADO. TRATAMENTO DESIGUAL ENTRE CONTRIBUINTE QUE SE ENCONTRAM EM SITUAÇÃO EQUIVALENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA.*

*Evidenciado o descompasso da Lei distrital nº 4.243, de 10 de novembro de 2008, e do artigo 13 da Lei Complementar 781, de 1º de outubro de 2008, com o estatuído na LODF (arts. 19, caput, 128, inciso II, 131, inciso I, e 149, § 7º e seu inciso II, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal), declara-se a inconstitucionalidade material dos dispositivos impugnados, por violação aos princípios da isonomia, da legalidade, da moralidade, e do interesse público. Evidenciado, nos dispositivos, tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em situação equivalente.*

*Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. ( Acórdão n.371652, 20080020172662ADI, Relator: MARIO*

MACHADO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento:  
16/06/2009, Publicado no DJE: 01/10/2013. Pág.: 45)

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE** o pedido formulado na petição inicial e DECLARO a inconstitucionalidade formal e material, com eficácia **erga omnes** e efeitos **ex tunc**, da Lei Distrital nº 5.640, de 22 de março de 2016.

Comunique-se ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal (art. 25 da lei nº 9.868/99 e art. 158 do RITJDFT).

Publique-se (art. 28 da lei nº 9.868/99 e art. 161 do RITJDFT).

Intimem-se.

É como voto.

**O Senhor Desembargador ROBERVAL CASEMIRO BELINATI - Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA - Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador ARNOLDO CAMANHO - Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador SILVANIO BARBOSA DOS SANTOS - Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador FERNANDO HABIBE - Vogal**

Com o relator

**A Senhora Desembargadora SIMONE LUCINDO - Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA - Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador JOÃO EGMONT - Vogal**

Com o relator

**A Senhora Desembargadora NILSONI DE FREITAS - Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA - Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA - Vogal**

Com o relator

**A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL - Vogal**

Com o relator

**A Senhora Desembargadora SANDRA DE SANTIS - Vogal**

Com o relator

**A Senhora Desembargadora ANA MARIA AMARANTE - Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador MARIO MACHADO - Vogal**

Com o relator

## **DECISÃO**

Julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital n. 5.640, de 22 de março de 2016, com efeitos "ex tunc" e eficácia "erga omnes". Unânime.