

**TJDFT**

Poder Judiciário da União  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS  
TERRITÓRIOS

**Órgão** Conselho Especial

**Processo N.** DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0723893-75.2021.8.07.0000

**AUTOR(S)** PROCURADORA GERAL DE JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITORIOS

**REU(S)** GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL e CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

**Relator** Desembargador TEÓFILO CAETANO

**Acórdão N°** 1398514

## **EMENTA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO: LEI DISTRITAL Nº 6.321/2019, LEI DISTRITAL Nº 6.741/2020, §§1º, 2º E 4º, TODOS DO ARTIGO 54, DA LEI DISTRITAL Nº 6.637/2020, E EXPRESSÃO “BEM COMO O TOTAL CORRESPONDENTE À RESERVA DESTINADA À PESSOA COM DEFICIÊNCIA”, CONSTANTE DO INCISO I, DO ARTIGO 57, DA LEI DISTRITAL Nº 6.637/2020. LEIS QUE DISPÕEM SOBRE AÇÕES AFIRMATIVAS TRADUZIDAS EM RESERVA DE VAGAS EM CONCURSOS PÚBLICOS PARA PROVIMENTO DE VAGAS DE CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS INTEGRANTES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO DISTRITO FEDERAL. RESERVA DE VAGAS PARA PESSOAS NEGRAS, PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS E PESSOAS HIPOSSUFICIENTES. LEI ORIUNDAS DE PROJETOS DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DESCONFORMIDADE FORMAL. EXISTÊNCIA. DISPOSIÇÃO NORMATIVA. MATÉRIA ATINENTE AO PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL. INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. LEI ORGÂNICA DISTRITAL (ARTS. 53 E 71, §1º, INCISO II). PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. EFEITOS. MODULAÇÃO TEMPORAL. NECESSIDADE. RELEVANTE INTERESSE SOCIAL, SEGURANÇA JURÍDICA E CONFIANÇA LEGÍTIMA.**

1. As Leis Distritais nº 6.321/2019 e 6.741/2020; os §§1º, 2º e 4º do artigo 54 da Lei Distrital nº 6.637/2020, e a expressão “*bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência*” constante do inciso I, do artigo 57, da Lei Distrital nº 6.637/2020, todos originários de projetos de lei de iniciativa parlamentar, ao estabelecerem normas reservando parte das vagas oferecidas em concursos públicos para provimento de cargos e empregos públicos da administração direta e indireta do Distrito Federal para negros, negras, portadores de necessidades especiais e hipossuficientes, dispuseram sobre matéria relativa ao provimento de cargos públicos, incorrendo, portanto, em inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa legislativa ou invasão de competência privativa reservada do Chefe do Executivo local (LODF, art. 71, §1º, inc. II).
2. A construção legislativa materializada em leis e disposições legais de iniciativa parlamentar que dispõem sobre ações afirmativas traduzidas em reserva de vagas a negros, portadores de necessidades especiais e hipossuficientes em concursos públicos para provimento de cargos e empregos públicos, à guisa de instituição e regulamentação de ações afirmativas destinadas à promoção de política pública inclusiva no ambiente distrital, desvirtua-se da gênese do processo legislativo, que, na hipótese, deve ser iniciado pelo Governo do Distrito Federal, a quem compete privativamente a iniciativa das leis que disponham sobre a forma de provimento de cargos públicos no âmbito do Distrito Federal.
3. O concurso público, gênese e condição para investidura em cargo público efetivo ou contratação para o exercício de emprego público, se qualifica como verdadeiro procedimento administrativo, pois compõe-se de uma sucessão de atos legalmente coordenada e ordenada destinados à aferição das aptidões pessoais dos concorrentes e selecionar os melhores habilitados e qualificados para exercício das atribuições inerentes ao cargo ou emprego público, resguardando o princípio da eficiência, e, assim, integra o sistema legalmente sistematizado para provimentos dos cargos e empregos públicos de natureza efetiva (CF, arts. 37, *caput* e inciso II).
4. O concurso público é pressuposto para nomeação e investidura em cargo ou emprego público e forma de serem tutelados a igualdade e a isonomia dos interessados em ingressarem nos quadros da administração e a moralidade e eficiência administrativas (CF, art. 37, II), e, destarte, a lei que dispõe sobre reserva de vagas, modulando a forma de realização do certame público, interferindo, na sequência, no provimento dos cargos e empregos oferecidos, está dispondo sobre provimento de cargos e empregos públicos,
5. O concurso consubstancia a primeira fase a ser cumprida para legitimar a posse, investidura ou contratação do aprovado, encerrando fase inerente à seleção de concorrentes, e, assim, dispondo a lei sobre reserva e destinação de vagas, interfere na forma de provimento de cargos e empregos públicos, à medida em que, conquanto o concurso seja fase antecedente à investidura ou contratação do aprovado, sem prévia aprovação no certame o provimento do cargo ou emprego público não pode ser legalmente aperfeiçoado, donde, dispondo a lei sobre reserva de vagas, intercedendo na realização do concurso, dispõe sobre provimento de cargos e empregos públicos.
6. Dispondo a lei desconforme, por padecer de vício de iniciativa legislativa, sobre matéria de relevante alcance social e interesse público, não podendo ser convalidada, demandando a disciplinação da matéria tratada aprovação de novo diploma em conformidade com o processo legislativo legalmente estruturado, legítimo que, a par de a declaração de inconstitucionalidade ser afirmada com efeitos *ex nunc*, seja modulada sua eficácia temporal de forma a serem preservados os interesses jurídicos da população, a segurança jurídica e o princípio da confiança legítima, permitindo que a lacuna legal seja suprida dentro do prazo assinalado.
7. A perspectiva de modulação da eficácia da declaração de inconstitucionalidade, conquanto soe incongruente por se postergar a vigência de diploma normativo desconforme com a Constituição Federal, portanto desguarnecido de eficácia, respaldada no disposto no artigo 27 da Lei nº 9.868/99, é corolário direto da própria noção de Estado de Direito, cujas dimensões objetivas – higidez político-normativa – e subjetivas – proteção da confiança do cidadão – devem ser levadas em consideração e sopesadas no momento da aplicação do Direito, evitando-se a germinação de

conturbação sistêmica tanto em situações jurídicas já devidamente consolidadas (*e.g.* coisa julgada) quanto, eventualmente, de circunstâncias na iminência e expectativa de serem reguladas pela norma infirmada.

**8.** A possibilidade de modulação temporal da eficácia da declaração de inconstitucionalidade, conquanto reservada originalmente somente à Suprema Corte, tem sido aplicada pelas Cortes Estaduais, defronte situações excepcionais e que irradiam repercussão social considerável, podendo macular a segurança jurídica, e, assim, mediante invocação da licença legal, versando os diplomas legais desconformes sobre matéria de relevante interesse social, por disporem sobre a materialização de ações afirmativas no âmbito de concursos públicos, e de forma a ser preservada a segurança jurídica e o princípio da confiança legítima da sociedade, deve ser modulado temporalmente o início da vigência dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, viabilizando que a situação seja saneada mediante regulação normativa legitimamente editada dispondo sobre a mesma matéria.

**9.** Ação admitida. Pedido julgado procedente com eficácia *erga omnes* e efeito temporal modulado. Maioria.

## **ACÓRDÃO**

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, TEÓFILO CAETANO - Relator, NILSONI DE FREITAS CUSTODIO - 1º Vogal, SANDOVAL OLIVEIRA - 2º Vogal, JOSAPHÁ FRANCISCO DOS SANTOS - 3º Vogal, ALFEU MACHADO - 4º Vogal, SEBASTIÃO COELHO - 5º Vogal, LEILA ARLANCH - 6º Vogal, FÁTIMA RAFAEL - 7º Vogal, MARIA DE LOURDES ABREU - 8º Vogal, JAMES EDUARDO OLIVEIRA - 9º Vogal, CARMELITA BRASIL - 10º Vogal, CRUZ MACEDO - 11º Vogal, WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR - 12º Vogal, HUMBERTO ULHÔA - 13º Vogal, J. J. COSTA CARVALHO - 14º Vogal, SANDRA DE SANTIS - 15º Vogal, ANA MARIA AMARANTE - 16º Vogal, JAIR SOARES - 17º Vogal, VERA ANDRIGHI - 18º Vogal e ROMEU GONZAGA NEIVA - 19º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA, em proferir a seguinte decisão: Julgada procedente a ação com eficácia "erga omnes" e efeito temporal modulado nos termos do voto do e. Relator. Maioria., de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 15 de Fevereiro de 2022

**Desembargador TEÓFILO CAETANO**  
Relator

## **RELATÓRIO**

Cuida-se de **ação direta de inconstitucionalidade** manejada pela **Procuradoria Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios** almejando a declaração da inconstitucionalidade, por vício formal, pois derivada de iniciativa parlamentar, dos seguintes normativos, a saber: (i) Lei Distrital nº 6.321/2019; (ii) Lei Distrital nº 6.741/2020; (iii) §§1º, 2º e 4º, todos do artigo 54 da Lei Distrital nº 6.637/2020; e, (iv) a expressão “*bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência*”, constante do inciso I, do artigo 57, da Lei Distrital nº 6.637/2020.

Como suporte da pretensão declaratória, argumentara a autora, em suma, que, em consonância com o disposto nos artigos 53 e 71, §1º, inciso II, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal, compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre provimento de cargos públicos no âmbito do Distrito Federal. Sustentara que, nesse contexto, o Chefe do Executivo do Distrito Federal é o único autorizado a dispor sobre normas que estabeleçam reserva de vagas ou cotas em concursos públicos locais para o provimento dos cargos ou empregos públicos por afrodescendentes, hipossuficientes e pessoas com deficiência.

Explicara que a Lei Distrital nº 6.321/2019 trata de matéria relativa à reserva, aos negros e negras, de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito da Administração Pública direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal. Informara que, de sua vez, a Lei nº 6.741/2020 cuida de tema similar, pois assegurara aos comprovadamente hipossuficientes a reserva de 10% (dez por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito da Administração Pública direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal.

Noticiara que a Lei nº 6.637/2020, que estabelecera o Estatuto da Pessoa com Deficiência do Distrito Federal, previra nos §§1º, 2º e 4º, todos do artigo 54, a reserva ao candidato com deficiência de, no mínimo, 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas em concurso público, processo seletivo ou qualquer outro procedimento de recrutamento de mão-de-obra para provimento de cargo ou emprego público no Distrito Federal, enquanto que o inciso I, do artigo 57, da aludida norma, enunciara que os editais de concursos públicos devem conter o número de vagas existentes e o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência.

Salientara que, conquanto “*louvável a intenção do legislador distrital em todas as hipóteses*”<sup>[1]</sup>, as normas e preceitos legais individualizados padecem de inconstitucionalidade formal, decorrente do vício de iniciativa parlamentar, tendo em vista que, por veicularam matéria relativa à reserva de vagas em concurso público, a iniciativa legislativa é privativa do Governo do Distrito Federal, conforme estabelecem os artigos 53 e 71, §1º, inciso II, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal. Destacara sobejar inexorável que as disposições legais individualizadas versam, inequivocamente, a respeito de tema afeto ao processo seletivo de candidatos para o provimento de cargos públicos, de modo que a iniciativa legislativa para tratar dessa matéria é exclusiva do Chefe do Poder Executivo local.

Consignara ainda que o processo legislativo das normas que individualizara fora inaugurado por iniciativa parlamentar, o que não se afigura possível, diante da competência privativa do Governador do Distrito Federal para a iniciativa das leis que disponham sobre o provimento de cargos e empregos públicos no Distrito Federal, ficando patente, na hipótese, a usurpação da competência e a flagrante violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes. Assinalara que, em situações similares, essa Corte de Justiça vem declarando a inconstitucionalidade formal de leis, originárias de procedimentos legislativos iniciados por Deputados Distritais que estabeleceram reservas de percentual de vagas em concursos e estágios públicos locais para afrodescendentes, pessoas com deficiências, estudantes carentes ou menores egressos do sistema socioeducativo.

Esclarecera que, a despeito de inquestionável a necessidade e a importância de se instituir as medidas afirmativas individualizadas, não sobeja possível olvidar-se das normas albergadas na Carta Política do Distrito Federal, devendo ser observada a segurança jurídica, em consonância estrita com os valores decorrentes do Estado Democrático de Direito. Destacara que a observância às regras constitucionais relativas à iniciativa legislativa constitui parâmetro que deve reger toda atuação estatal, carecendo de

ser declarada a inconstitucionalidade formal das normas impugnadas e oportunizado o encaminhamento de projeto de lei pelo Chefe do Poder Executivo local à Câmara Legislativa do Distrito Federal regulamentando a matéria, na forma prevista pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

Registrara que as normas apontadas encontram-se vigentes desde a data da sua publicação e, diante da situação excepcional existente, ressoa recomendável que a declaração de inconstitucionalidade seja promovida com efeitos prospectivos, conforme autoriza o artigo 27 da Lei Federal nº 9.868/1999. Acentuara que, de forma a preservar o interesse público e a segurança das relações jurídicas constituídas durante a vigência das normas questionadas, a declaração de inconstitucionalidade deve alcançar os editais de concursos públicos que vierem a ser publicados dois anos depois da data da declaração da inconstitucionalidade. Mencionara que a imediata extirpação do ordenamento jurídico dos aludidos normativos sem a modulação temporal postulada pode ensejar a criação de quadro grave de instabilidade, notadamente quando cediço que foram realizados concursos públicos que observaram aos preceitos legais vergastados.

Admitida a ação[2], e não tendo sido formulado pedido de liminar, foram requisitadas informações ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal, e, outrossim, determinada a intimação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal para atuar como curadora dos normativos impugnados e a oitiva da douta Procuradoria de Justiça.

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal[3], em sua manifestação, defendera a constitucionalidade dos diplomas normativos impugnados, acentuando a omissão do Chefe do Poder Executivo em encaminhar à casa legislativa projeto de lei estabelecendo cotas ou reserva de vagas aos negros, hipossuficientes e pessoas com deficiência em concursos públicos no âmbito do Distrito Federal. Assinalara que a inércia estabelecida irradia insatisfação ao cidadão residente no Distrito Federal, pois a publicação reclama e demanda atuação mais proativa e adequada com o estabelecimento de medidas afirmativas no âmbito local. Pontuara que, considerando a relevância do tema tratado nas normas impugnadas, deve ser mitigada a regra albergada no artigo 71, §1º, inc. II, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O Governador do Distrito Federal[4], outrossim, defendera a constitucionalidade dos normativos impugnados e a rejeição do pedido. Sustentara, em suma, que as normas vergastadas não cuidam de matéria pertinente ao provimento de cargos públicos, mas de condições prévias à investidura no cargo público por dispor sobre reserva de vagas. Defendera que as normas que dispõem sobre as condições para se chegar à investidura no cargo, por disporem sobre atos e condições antecedentes à caracterização do candidato como servidor público, não são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Assinalara que as normas impugnadas, em verdade, estabelecem regras para instituição de política afirmativa de igualdade social, e, não dispondo sobre provimento de cargos públicos, não padecem do vício que lhes fora imputado.

A Procuradora-Geral do Distrito Federal[5], em sua manifestação, também defendera a rejeição do pedido, sob o fundamento de que as reservas de vagas instituídas pelas normas impugnadas antecedem a investidura no cargo público e instituem mecanismos compensatórios que traduzem ações afirmativas a serem implementadas pelo Poder Público, tendo por finalidade promover e proteger os direitos e a dignidade das pessoas negras, hipossuficientes e deficientes, corrigindo as profundas desvantagens sociais que as afetam, de modo que não padecem da inconstitucionalidade formal aventada.

A douta Procuradora-Geral de Justiça[6], em sua manifestação, defendera o acolhimento do pedido, salientado, em síntese, que as disposições legais impugnadas versam de forma inequívoca sobre o provimento de cargos públicos e sobre matéria afeta à organização e ao funcionamento da administração pública local, matérias legislativas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

**É o relatório.**

- 
- [1] - ID Num. 27596825 - Pág. 6 (fl. 8).
- [2] - ID Num. 27761380 - Pág. 1 (fl. 33).
- [3] - ID Num. 29001011 - Pág. 1/5 (fls. 40/44).
- [4] - ID Num. 29011172 - Pág. 1/12 (fls. 48/59).
- [5] - ID Num. 29723027 - Pág. 1/13 (fls. 73/85).
- [6] - ID Num. 30589748 - Pág. 1 (fl. 91/).

## VOTOS

## VOTOS

### O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO – Relator

Porque satisfaz os pressupostos objetivos e subjetivos de admissibilidade, admito a vertente ação declaratória.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade manejada pela Procuradoria Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios almejando a declaração da inconstitucionalidade, por vício formal, pois derivada de iniciativa parlamentar, dos seguintes normativos, a saber: (i) Lei Distrital nº 6.321/2019; (ii) Lei Distrital nº 6.741/2020; (iii) §§1º, 2º e 4º, todos do artigo 54 da Lei Distrital nº 6.637/2020; e, (iv) a expressão “*bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência*”, constante do inciso I, do artigo 57, da Lei Distrital nº 6.637/2020.

Conforme pontuado, sustentara a Procuradoria de Justiça que as normas individualizadas apresentam vício formal, pois a matéria nelas albergadas se encontra entre aquelas reservadas privativamente à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo local, havendo, assim, usurpação de competência e ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Alinhada essa premissa, inicialmente, deve ser registrado que, como cediço, a competência privativa atribuída ao Presidente de República quanto à iniciativa das leis ordinárias que tratem das matérias previstas no art. 61, §1º, da Constituição Federal é de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais e pela Lei Orgânica do Distrito Federal, guardadas as competências reservadas aos estados e ao Distrito Federal.

Destarte, como na hipótese em tela a arguente visa a declaração de inconstitucionalidade de Leis Ordinárias por não guardarem conformidade com a Lei Orgânica do Distrito Federal, fica patente a competência dessa Corte de Justiça para o conhecimento e julgamento da pretensão. Nesse sentido,

confira-se os precedentes abaixo transcritos:

*“Reclamação com fundamento na preservação da competência do STF. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta.” (Rcl 383, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 11-6-1992, Plenário, DJ de 21-5-1993.) “Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria CF, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da CF, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o corpus constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º, da CR, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo.” (Rcl 10.500-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 18-10-2010, DJE de 26-10-2010)*

Idêntico posicionamento é adotado por esse Tribunal de Justiça, consoante testifica o aresto adiante ementado:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA À LEI ORGÂNICA - COMPETÊNCIA DO CONSELHO ESPECIAL - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - CONDICIONAMENTO DA PRIVATIZAÇÃO DE EMPRESA PÚBLICA E DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA A REFERENDO POPULAR - ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR - VÍCIO DE INICIATIVA - SEPARAÇÃO DOS PODERES. 1) Compete ao Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios julgar ação direta de inconstitucionalidade que tenha por objeto emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal. Em se tratando de norma de reprodução obrigatória na Lei Orgânica do Distrito Federal, o controle abstrato de constitucionalidade deve ser feito pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. 2) É inconstitucional emenda à Lei Orgânica, de iniciativa do Poder Legislativo, que prevê que a privatização de empresa pública ou de sociedade de economia mista seja condicionada à manifestação favorável da população, sob a forma de referendo. A Lei Orgânica do DF estabelece como competência privativa do Governador a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Pública. 3) A iniciativa para projetos de leis é uma das manifestações do princípio da separação de poderes, segundo o qual as atribuições não podem ser delegadas a outro, exceto quando houver autorização do poder constituinte originário. 4) O princípio da separação de poderes é aplicável a todos os entes da federação, em razão da simetria, que deve nortear e limitar”** (Acórdão nº 949690, 20150020306493ADI, Relator: HUMBERTO ULHÔA, , Relator Designado: J.J. COSTA CARVALHO CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 5/4/2016, publicado no DJE: 28/6/2016. Pág.: 11)

Portanto, ao se ter em vista o fato de que, de conformidade com as alegações formuladas pela arguente, as normas impugnadas ofendem a Lei Orgânica do Distrito Federal, ressoa impassível ser esse egrégio Tribunal de Justiça competente para apreciar o pedido. Consignadas essas observações ilustrativas, quanto ao mérito, a pretensão merece o acolhimento pretendido. Vejamos.

Consoante inicialmente assinalado, a controvérsia reside na aferição de vício formal, decorrente de ofensa à reserva de iniciativa do processo legislativo, afetando a Lei Distrital nº 6.321/2019; a Lei Distrital nº 6.741/2020; os §§1º, 2º e 4º, todos do artigo 54 da Lei Distrital nº 6.637/2020; e a expressão *“bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência”*, constante do inciso I, do artigo 57, da Lei Distrital nº 6.637/2020. O vício imputado funda-se no argumento de que todas as

leis e dispositivos tratam de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada exclusivamente ao Governador do Distrito Federal, e, não obstante, a inauguração do processo legislativo derivou de autoria parlamentar.

Com efeito, a Lei Distrital nº 6.321/2019, originária de projeto de autoria da Deputada Distrital Arlete Sampaio, trata da reserva, aos negros e negras, de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal e do Poder Legislativo. Confira-se:

*“Art. 1º Esta Lei reserva, aos negros e negras, 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal e do Poder Legislativo, nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 12.990, de 9 de junho de 2014.*

*§ 1º A reserva de vagas é aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3.*

*§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatas e candidatos negros, pretos e pardos, este é aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5, ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5.*

*§ 3º A reserva de vagas a candidatas e candidatos negros deve constar expressamente dos editais dos concursos públicos, que especificarão o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.*

*Art. 2º Podem concorrer às vagas reservadas a candidatas e candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.*

*Art. 3º Para verificação da veracidade da autodeclaração deve ser indicada uma comissão designada para tal fim, com competência deliberativa.*

*§ 1º As formas e os critérios de verificação da veracidade da autodeclaração devem considerar, tão somente, os aspectos fenotípicos do candidato, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato.*

*§ 2º A comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração deve ter seus membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.*

*§ 3º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.*

*Art. 4º As candidatas e os candidatos negros concorrem concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.*

*§ 1º As candidatas e os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não são computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.*

*§ 2º Em caso de desistência de candidata ou candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga é preenchida pela candidata ou candidato negro posteriormente classificado.*

*§ 3º Na hipótese de não haver número suficiente de candidatas e candidatos negros aprovados para*

*ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes são revertidas para a ampla concorrência e são preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.*

*Art. 5º A nomeação das candidatas e dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre os números de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros.*

*Art. 6º O órgão responsável pela política de promoção da igualdade racial no Distrito Federal é responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto nesta Lei.*

*Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Parágrafo único. Esta Lei não se aplica aos concursos cujos editais tiverem sido publicados antes de sua entrada em vigor.*

*Brasília, 10 de julho de 2019.”*

Já a Lei Distrital nº 6.741/2020, originária de projeto de lei de autoria do Deputado Distrital Cláudio Abrantes, reserva aos comprovadamente hipossuficientes 10% (dez por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista no Distrito Federal. É o que se infere do abaixo reproduzido:

*“Art. 1º Ficam reservados aos comprovadamente hipossuficientes 10% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista no Distrito Federal, na forma desta Lei.*

*§ 1º A reserva de vagas é aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público seja igual ou superior a 10.*

*§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos hipossuficientes, aplica-se a seguinte regra: I – em caso de fração igual ou maior que 0,5, o número é aumentado para o primeiro número inteiro subsequente; II – em caso de fração menor que 0,5, o número é diminuído para número inteiro imediatamente inferior.*

*§ 3º A reserva de vagas a candidatos hipossuficientes deve constar expressamente dos editais dos concursos públicos, que devem especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.*

*Art. 2º Para efeitos desta Lei, são hipossuficientes, cumulativamente, aqueles:*

*I – cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1,5 salário mínimo;*

*II – que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral.*

*§ 1º A comprovação da hipossuficiência se dá no momento da inscrição.*

*§ 2º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato é eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, fica sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.*

*Art. 3º Os candidatos hipossuficientes concorrem, concomitantemente, às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.*

*§ 1º Os candidatos hipossuficientes aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não são computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.*

*§ 2º Em caso de desistência de candidato hipossuficiente aprovado em vaga reservada, a vaga é preenchida pelo candidato hipossuficiente posteriormente classificado.*

*§ 3º Na hipótese de não haver número de candidatos hipossuficientes aprovados para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes são revertidas para a ampla concorrência e preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.*

*Art. 4º A nomeação dos candidatos aprovados respeita os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos hipossuficientes.*

*Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e tem vigência pelo prazo de 10 anos, não se aplicando aos concursos cujos editais já tenham sido publicados antes de sua entrada em vigor.*

*Brasília, 8 de dezembro de 2020”*

No tocante à Lei Distrital nº 6.637/2020, derivada de projeto de lei apresentado pelo Deputado Distrital Iolando Almeida, sobreleva pontuar que estabeleceu o Estatuto da Pessoa com Deficiência no Distrito Federal e fixara, no bojo dos parágrafos 1º, 2º e 4º, todos do artigo 54, e no inciso I, do artigo 57, a reserva de no mínimo 20% (vinte por cento) das vagas para pessoas com deficiência em concurso público, processo seletivo ou qualquer outro procedimento de recrutamento de mão de obra para provimento de cargo ou emprego público. Nesse sentido, transcreve-se os dispositivos legais individualizados:

*“Art. 54. Fica assegurado à pessoa com deficiência o direito de se inscrever em concurso público, processo seletivo ou qualquer outro procedimento de recrutamento de mão de obra para provimento de cargo ou emprego público em igualdade de condições com os demais candidatos.*

*§ 1º O candidato com deficiência, em razão da necessária igualdade de condições, concorre a todas as vagas, sendo no mínimo 20% delas reservados a pessoas com deficiência.*

*§ 2º Caso a aplicação do percentual de que trata o § 1º resulte em número fracionado, este deve ser elevado até o primeiro número inteiro subsequente, respeitando-se o percentual máximo das vagas oferecidas no certame. (...)*

*§ 4º A reserva do percentual adotado é distribuída proporcionalmente pelas vagas em disputa.*

*(...)*

*Art. 57. Os editais de concursos públicos devem conter:*

*I – número de vagas existentes, bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência;*

*...”*

Conforme assinalado, todas as proposições legislativas que originaram as Leis Distritais individualizadas foram de iniciativa de Deputados Distritais. Consoante seu conteúdo normativo, as leis e disposições legais colacionadas visam regulamentar medidas afirmativas destinadas a assegurar, conforme as condições estabelecidas, aos negros e negras, aos comprovadamente hipossuficientes e às pessoas com deficiências, reserva de parte das vagas oferecidas em todos os concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração direta e indireta do

Distrito Federal. As cotas estabelecidas dispõem sobre matéria substancialmente relevante e de amplo alcance social, pois dispõem sobre a instituição de políticas públicas de afirmação de igualdade social, o que já ocorre no âmbito da administração federal.

Ocorre que os concursos públicos e processos seletivos destinados ao provimento de cargos e empregos públicos, qualificando-se como pressupostos de eficácia e legalidade das investiduras nos quadros da administração pública, devem observância e subserviência ao princípio da legalidade albergado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Os certames seletivos integram o processo de nomeação, investidura ou contratação em cargos ou empregos públicos, qualificando-se como o primeiro e imperativo pressuposto a ser observado para a consumação do ingresso no quadro de servidores ou empregados públicos efetivos dos entes e órgãos integrantes da administração pública direta e indireta. Dessa exigência somente estão eximidos os cargos de confiança de livre nomeação, assim definidos em lei.

Os concursos públicos, de seu turno, devem ser regidos por editais, que, guardando conformidade com a norma jurídica imediatamente superior – que é seu fundamento de validade sistêmica –, devem atender aos princípios da isonomia, publicidade e moralidade na Administração Pública, previstos no art. 37 da Carta Política, acima já invocado. Assim é que as leis que dispõem sobre concursos públicos e forma de investidura em cargos ou empregos públicos, fonte de eficácia dos editais que disporão sobre os certames, integram o complexo procedimento administrativo traduzido no concurso público, cuja gênese é o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal.

O concurso público, frise-se novamente, gênese e condição para investidura em cargo público efetivo ou contratação para o exercício de emprego público, é um procedimento administrativo, pois compõe-se de uma sucessão de atos legalmente coordenada e ordenada destinados à aferição das aptidões pessoais dos concorrentes e selecionar os melhores habilitados e qualificados para exercício das atribuições inerentes ao cargo ou emprego público, resguardando o princípio da eficiência. Assim é que o concurso público integra o sistema legalmente sistematizado para investidura nos cargos e empregos públicos de provimento efetivo.

As normas legais que disciplinam as condições para realização dos certames, e, mais precisamente, sobre reserva de vagas aos negros, portadores de necessidades especiais e economicamente hipossuficientes, dispõem, portanto, sobre a forma de provimento de cargos e empregos públicos. Como já acentuado, o concurso consubstancia a primeira fase a ser cumprida para legitimar a posse, investidura ou contratação do aprovado. Se encerra fase inerente à seleção de concorrentes, dispondo sobre reserva e destinação de vagas, interfere na forma de provimento de cargos e empregos públicos. Obviamente que o concurso é fase antecedente à investidura ou contratação do aprovado, mas sem prévia aprovação no certame o provimento do cargo ou emprego público não pode ser legalmente aperfeiçoado, donde, dispondo a lei sobre reserva de vagas, intercedendo na realização do concurso, dispõe sobre provimento de cargos e empregos públicos.

Se o concurso é pressuposto para nomeação e investidura em cargo ou emprego público e forma de serem tutelados a igualdade e a isonomia dos interessados em ingressarem nos quadros da administração e a moralidade e eficiência administrativas (CF, art. 37, II), inexoravelmente que a lei que dispõe sobre reserva de vagas, modulando a forma de realização do concurso público, interferindo, na sequência, no provimento dos cargos e empregos oferecidos, está dispondo sobre provimento de cargos e empregos públicos. Ora, o provimento do cargo ou emprego efetivos tem pressuposto de eficácia a prévia aprovação em concurso público, e, portanto, se a lei dispõe sobre a forma de realização do certame, reservando vagas no implemento de políticas afirmativas, está dispondo sobre provimento de cargo ou emprego público. Comentando o provimento de cargo público, José dos Santos Carvalho Filho<sup>[1]</sup> pontua o seguinte:

*“Provimento é o fato administrativo que traduz o preenchimento de um cargo público. Como esse fato depende da manifestação volitiva da autoridade competente em cada caso, tem-se que o fato provimento é consubstanciado através de um ato administrativo de caráter funcional: são atos de provimento. Alguns autores definem o provimento como o ato pelo qual se efetua o preenchimento do cargo público. Assim não pensamos, porém. A nosso ver, o provimento caracteriza-se como fato*

*administrativo, ou seja, um evento que consiste no preenchimento de um cargo vago. Prover, como se sabe, significa preencher o que está vago. Como o fato precisa de formalização, sua existência depende da prática de um ato administrativo. Sendo assim, enquanto o provimento é o fato em si que consiste no preenchimento do cargo, o ato administrativo é o meio idôneo para materializá-lo. Portanto, não se pode dizer que o provimento é o ato de preenchimento, mas sim que é o ato que materializa ou formaliza o provimento. Há provimento do cargo quando o indivíduo é aprovado em concurso ou quando é promovido: os atos que formalizam o provimento, contudo, são diversos.”*

Alinhadas essas premissas e firmado que o concurso público encerra pressuposto primário de eficácia e legalidade da investidura em cargo e emprego público de natureza efetiva, as normas impugnadas e acima colacionadas, ao disporem sobre reserva de vagas em concursos públicos aos negros e negras, deficientes e hipossuficientes, segundo os percentuais e condições estabelecidos, dispuseram, inexoravelmente, sobre provimento de cargos públicos, pois interferem, frise-se novamente, na realização dos certames e distribuição das vagas oferecidas. Com efeito, as disposições legais em tela enunciam, em suma, que parte das vagas oferecidas em concursos públicos deve ser provida exclusivamente por pessoas negras, pessoas com deficiência e pessoas hipossuficientes.

Conforme salientado, a despeito da argumentação invocada pelo Chefe do Executivo local e pela douta Procuradoria do Distrito Federal, as normas sob exame, ao disporem sobre condições para a realização dos concursos públicos, dispuseram sobre investidura no cargo ou emprego oferecidos, cuidando de matéria relativa ao provimento de cargos ou empregos públicos. Relembre-se que a lei que versa sobre a fixação de cotas para pessoas negras, deficientes e hipossuficientes em concursos públicos realizados no âmbito do Distrito Federal interfere e regula fase anterior e condição para o ingresso do candidato no serviço público, dispondo, portanto, sobre a forma de provimento do cargo público.

Sob esse contexto normativo, aferido que a matéria tratada nas normas legais impugnadas dispõe sobre a forma de provimento de cargos e empregos públicos, pois dispõem que parte dos cargos e empregos públicos de provimento efetivo ofertados devem ser providos por pessoas negras, deficientes e hipossuficientes, a temática envolvida encontra-se inserida no âmbito das matérias típicas de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagração do processo legislativo, conforme o disposto no artigo 71, §1º, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, cuja redação é a seguinte, *in verbis*:

*“Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe:*

*(...)*

*§ 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;*

*...”*

Diante do princípio da simetria e do postulado metanormativo de validade sistêmica, impunha-se que a legislação local observasse as normas contidas na Lei Orgânica do Distrito Federal e na Constituição da República no tocante à iniciativa do processo legislativo. Não obstante louváveis as iniciativas parlamentares, não somente em razão do cunho meritório de visarem o incremento das políticas afirmativas no ambiente normativo local, mas em razão do pragmatismo em suprirem a lacuna legislativa, as normas individualizadas contrariam o modelo constitucional e orgânico que dispõem sobre a distribuição e reserva de competência para a iniciativa das proposições. Com efeito, dispõem sobre matéria reservada à competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

As regras impugnadas violaram, portanto, o princípio da autonomia e independência inerente aos Poderes, que, de sua parte, devem ser independentes e harmônicos entre si. Noutras palavras, contêm vício formal de inconstitucionalidade por defeito de iniciativa, cujo corolário fora a violação ao regime de separação e independência entre os Poderes. Por oportuno, examinem-se as lições do doutrinador Sylvio Motta sobre a temática, inclusive com o destaque acerca da impossibilidade de convalidação do vício de iniciativa, mesmo que via sanção executiva *in verbis*:

*“Conforme entendimento pacífico do STF, o dispositivo constitucional em questão é de observância obrigatória pelos demais entes federados, por representar manifesta aplicação do princípio da separação dos Poderes, já que reserva um rol exaustivo de matérias sob iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.*

*Portanto, é obrigatório aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, que, ao disporem sobre seus processos legislativos, reservem aos respectivos chefes de Poder Executivo a iniciativa legislativa privativa nas mesmas matérias que a Constituição Federal reserva ao Presidente da República. Ademais, o caráter vinculatório do § 1º do art. 61 da CR veda também que as matérias nele contidas sejam tratadas exaustivamente nas Constituições estaduais e nas Leis Orgânicas do DF e dos Municípios, pois isso representaria ofensa à competência do chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo a elas pertinente.*

(...)

*Quanto à segunda indagação, o STF também tem posição plenamente consolidada: eventual sanção (tácita ou expressa) do chefe do Poder Executivo não convalida vício de iniciativa no projeto de lei, nem mesmo se, no caso, a competência para a apresentação era do próprio Chefe do Executivo que veio a convalidar o projeto expressa ou tacitamente. Se nem mesmo nesta hipótese a sanção corrige o vício de iniciativa anterior, com muito mais razão devemos considerá-la totalmente ineficaz se a iniciativa legislativa reservada, no caso, não foi conferida ao Chefe do Executivo, mas a outro órgão ou autoridade como, por exemplo, aos Tribunais do Poder Judiciário.*

*Enfim, a inobservância da norma constitucional que estipula a iniciativa legislativa reservada caracteriza vício de inconstitucionalidade formal, que pode ser reconhecido em sede de controle de constitucionalidade concentrado ou difuso.”[2]*

Aliás, importa esclarecer, desde logo, que não se está a olvidar o comando normativo insculpido na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que enuncia o dever de observância ao critério consequencialista de apreciação jurisdicional, mormente quando se está defronte os chamados *valores jurídicos abstratos*[3]. Sucede que, como cediço, as seleções públicas em geral devem subservir ao princípio da legalidade albergado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Destarte, e, assim, se a própria norma fundamental orienta determinado critério ou rol de competências tidas por privativas, as regras inferiores do plano escalonar devem inexorável conformação à norma jurídica imediatamente superior, porquanto cuida-se de seu fundamento de validade sistêmica.

Disso decorre necessariamente que o estabelecimento de critérios determinados, por mais justos e nobres que o sejam, em dissintonia com a norma hierarquicamente superior, ainda que no plano formal de elaboração legislativa, mostra-se consubstanciado em ato juridicamente inválido – *in casu*, formalmente inconstitucional –, carecendo, pois, de ser retirada do ordenamento jurídico. Na hipótese ora sob exame, resta impassível que a fixação de reserva de parte das vagas ofertadas em concurso público realizado pela administração pública local para serem providas exclusivamente por negros, deficientes e hipossuficientes é matéria de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, por tratar-se de tema que, sem sombra de dúvidas, diz respeito ao provimento de cargos e empregos públicos. Consequentemente, se a iniciativa de leis que disponham sobre o provimento de cargos públicos no Distrito Federal é privativa do Chefe do Poder executivo local, a usurpação dessa reserva de competência qualifica verdadeira violação ao princípio da divisão das funções estatais.

As Leis Distritais nº 6.321/2019 e nº 6.741/2020, os §§1º, 2º e 4º, todos do artigo 54, da Lei Distrital nº 6.637/2020; e a expressão *“bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com*

*deficiência*”, constante do inciso I, do artigo 57, também da Lei Distrital nº 6.637/2020, contêm, pois, vício de iniciativa, por disporem sobre a forma de provimento de cargos e empregos públicos no âmbito da administração direta e indireta do Distrito Federal. Essa apreensão decorre da premissa segundo a qual a propositura de inovação legislativa sob essa temática está atrelada à edição de projeto de lei advindo do Poder Executivo, como ocorre, aliás, na esfera federal, *ex vi* do disposto no art. 61, inciso II, alíneas “a” e “c”, da Constituição Federal, aplicável aos entes federativos pelo princípio da simetria, conforme decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. Veja-se:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 191/00, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. DOCUMENTOS DE APRESENTAÇÃO OBRIGATÓRIA NA POSSE DE NOVOS SERVIDORES. MATÉRIA RELATIVA AO PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, C DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O art. 61, § 1º, II, c da Constituição Federal prevê a iniciativa privativa do Chefe do Executivo na elaboração de leis que disponham sobre servidores públicos, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Por outro lado, é pacífico o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, "por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes". Precedente: ADI 774, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 26.02.99. 2. A posse, matéria de que tratou o Diploma impugnado, complementa e completa, juntamente com a entrada no exercício, o provimento de cargo público iniciado com a nomeação do candidato aprovado em concurso. É, portanto, matéria claramente prevista no art. 61, § 1º, II, c da Carta Magna, cuja reserva legislativa foi inegavelmente desrespeitada. 3. Ação direta cujo pedido se julga procedente.” (ADI 2420, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2005, DJ 08-04-2005 PP-00007 EMENT VOL-02186-1 PP-00150 LEXSTF v. 27, n. 317, 2005, p. 21-26 RTJ VOL-00193-03 PP-00854)*

*“Ação direta de inconstitucionalidade. L. est. 9.717, de 20 de agosto de 1992, do Estado do Rio Grande do Sul, que veda o estabelecimento de limite máximo de idade para inscrição de candidatos nos concursos públicos realizados por órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado: procedência. A vedação imposta por lei de origem parlamentar viola a iniciativa reservada ao Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, c), por cuidar de matéria atinente ao provimento de cargos públicos.” (ADI 776, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2007, DJe-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007 PP-00003 EMENT VOL-02288-01 PP-00045)*

*“SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS - TITULARES - APOSENTADORIA - INSTITUIÇÃO - ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - CONFLITO COM A LEI BÁSICA FEDERAL. A criação do direito a aposentadoria dos titulares das Serventias Judiciais e Extrajudiciais mediante norma transitória de Constituição Estadual vulnera a regra segundo a qual os Estados organizam-se e regem-se pelas respectivas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios que decorrem da Lei Básica Federal. A autonomia das Assembléias Constituintes Estaduais está ligada a estrutura e organização do Estado, não alcançando o tratamento de situações individualizadas, especialmente quando afaste o princípio de que cabe ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, bem como reforma e transferência de militares para a inatividade. Ao discrepar desse contexto, mostra-se inconstitucional o artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Rio de Janeiro, no que contemplou com aposentadoria, considerados proventos iguais a sessenta por cento dos vencimentos dos juízes de direito, aqueles que fossem, a época, os titulares das Serventias. Artigos 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 25 e 61, inciso II, alínea "c" da Constituição Federal de 1988.” (ADI 139, Relator(a): ALDIR PASSARINHO, Relator(a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 31/10/1991, DJ 05-06-1992 PP-08427 EMENT VOL-01664-01 PP-00069 RTJ VOL-00138-01 PP-00014)*

A privatividade para a proposição legislativa constitui um dos instrumentais jurídico-políticos de limitação dos Poderes, propiciando interferências recíprocas, em atendimento do plano de mútuo controle e harmonia. Assinala-se, por oportuno, a própria indelegabilidade da prerrogativa da iniciativa exclusiva, que é componente das funções orgânicas do Poder Executivo, a qual obsta a delegação de

determinadas funções e competências quando não expressamente enunciado. Há que ser consignado que, em situações similares, a jurisprudência, inclusive dessa Corte de Justiça, tem declarado a inconstitucionalidade das disposições legais de iniciativa parlamentar que cuidara sobre a reserva de vagas em concurso públicos, conforme se afere dos arestos adiante ementados:

*“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.”* (TJDFT, Acórdão nº 296820, 20060020091074ADI, Relator: ROMEU GONZAGA NEIVA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 19/2/2008, publicado no DJE: 9/9/2008. Pág.: 24)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DISTRITAIS 4.300, DE 16 DE JANEIRO DE 2009, E 4.387, DE 20 DE AGOSTO DE 2009. RESERVA DE PERCENTUAL DE VAGAS PARA ESTÁGIO EM ÓRGÃOS PÚBLICOS OU EM EMPRESAS A SEREM CONTRATADAS PELO PODER PÚBLICO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, DESTINADAS A ESTUDANTES CARENTES OU MENORES EGRESSOS DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO. 1. É inquestionável que a integração social e profissionalização dos estudantes de baixa renda e dos jovens egressos do sistema socioeducativo é louvável; todavia não pode ser materializado com ofensa às normas da Lei Orgânica do Distrito Federal, quanto à iniciativa do Chefe do Poder Executivo Distrital. 2. As leis impugnadas, de iniciativa parlamentar, padecem de vício porque cuidam de matéria administrativa de competência exclusiva do Governador do Distrito Federal. Isso porque a reserva obrigatória de vagas de estágio oferecidas por órgãos e entes públicos distritais, bem como pelas empresas que venham a ser contratadas para prestar serviço com fornecimento de mão de obra ao Poder Executivo local interfere na organização e no funcionamento de tais órgãos e entidades públicas e gera custos para os cofres públicos, em ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração. 3. Declarada a inconstitucionalidade, com efeitos erga omnes e ex tunc, das Leis distritais n. 4.300/2009 e 4.387/2009, por violação ao disposto no art. 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Maioria.”* (TJDFT Acórdão nº 606528, 20110020171158ADI, Relator: WALDIR LEÔNICIO LOPES JÚNIOR, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 10/7/2012, publicado no DJE: 6/8/2012. Pág.: 42)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PREVÊ COTAS PARA INGRESSO DE NEGROS E PARDOS NO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL EM CARGOS EFETIVOS E COMISSIONADOS. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. É inconstitucional Lei Municipal de origem do Poder Legislativo que dispõe a respeito de cotas para ingresso de negros e pardos em cargos efetivos e comissionados. Incumbe privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre dos servidores públicos municipais. Vício formal configurado por afronta aos arts. 60, II, “b”, e 82, VII, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul. Violação dos princípios da harmonia e independência dos Poderes. Precedentes. Possibilidade de modulação dos efeitos a fim de resguardar a segurança jurídica. Inteligência do art. 27 da Lei nº 9.868/1999. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.”* (TJRS Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079368429, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 25-03-2019)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Reserva de quotas em concursos públicos no Estado do Rio Grande do Sul. Vício de iniciativa. Procedência para excluir parte do "caput" do artigo 1º da Lei Estadual nº 14.147/2012. Reserva de vagas para negros e pardos em concursos públicos para provimento de cargos da Administração Pública Direta e Indireta de quaisquer dos Poderes e Órgãos do Estado. Norma oriunda do Poder Legislativo. Usurpação da reserva de iniciativa legislativa dos demais Poderes do Estado e, também, do Ministério Público. Ofensa aos artigos 1º, 5º, caput, 60, inciso*

II, alíneas b, c e d, 82, incisos II, III e VII, 93, inciso III, 95, incisos I e V, alínea "f", 108, parágrafo 4º, e 109, inciso III, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 2º, 61, caput, 96, inciso I, alíneas b e e, 125, parágrafo 1º, 127, parágrafo segundo, e 128, parágrafo 5º, da Constituição Federal. PROCEDÊNCIA DA ADIN PRESERVANDO-SE A VALIDADE DOS CONCURSOS EM ANDAMENTO OU JÁ FINDOS CUJOS EDITAIS PREVIAM A OBSERVÂNCIA ÀS QUOTAS INSTITUÍDAS PELA NORMA IMPUGNADA, POR MAIORIA. DIFERIMENTO, POR MAIORIA.” (TJRS, Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70060672342, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em 13/04/2015)

*“Direta de inconstitucionalidade. Lei Estadual nº 6.740/2014. Imposição de reserva de 20% das vagas a negros e índios em concursos públicos do Legislativo, Judiciário, Executivo, Ministério Público e Tribunal de Contas. Diploma alterador da Lei Estadual nº 6.067/2011, que dispunha na redação original sobre a reserva de vagas apenas quanto ao Poder Executivo Estadual e entidades de sua Administração Indireta. Exame anterior da constitucionalidade da Lei nº 6.067/2011 pelo Órgão Especial, restrita ao aspecto material do diploma. Na espécie, analisa-se o aspecto formal de diploma diverso e mais abrangente, concluindo-se pela existência de vício de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar. Violação ao disposto pelos artigos 7º; 112, § 1º, II, b e c; 133; 158, II, d e 172 da Constituição Estadual. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo que disponha sobre o provimento de cargos públicos e do Ministério Público. Competência privativa dos tribunais para dispor sobre provimento de cargos dos serviços auxiliares por concurso público. Competência exclusiva do Tribunal de Contas para dispor sobre criação de cargos, empregos e funções do quadro de pessoal. Violação ao princípio da separação de poderes. Precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a cláusula de reserva constitucional de iniciativa em matéria de instauração do processo legislativo é de observância compulsória pelos Estados. Precedentes do Órgão Especial do TJRJ em casos análogos em leis municipais. Procedência do pedido.” (TJRJ, 0025273-88.2014.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MARCO ANTONIO IBRAHIM - Julgamento: 13/10/2014 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A RESERVA DE VAGAS EM CONCURSO PÚBLICO PARA NEGROS E ÍNDIOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DIVISÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DO PODER DO CHEFE DO EXECUTIVO. 1- O ordenamento constitucional adota a divisão dos Poderes como um dos seus princípios fundamentais e, por conseqüência, estabelece o exercício harmônico e independente das respectivas funções executiva, legislativa e jurisdicional (CR, art. 2º). 2- Nesse contexto, essas harmonia e independência expressam uma vedação de interferência de um Poder nas funções inerentes do outro. 3- E esse princípio estende-se ao âmbito dos entes federativos e resulta na simetria das normas federais e estaduais do processo legislativo (CE, art. 7º). 4- A organização dos seus serviços e estruturação dos seus órgãos afiguram-se funções inerentes ao Poder Executivo. 5- Compatível com esse sistema, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro observa o princípio da simetria das normas relativas ao processo legislativo e atribui ao Governador do Estado a iniciativa privativa de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo (CE, art. 112, § 1º, II, d); 6- No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro ao estabelecer a iniciativa privativa do Prefeito a elaboração de leis que disponham sobre a criação, extinção e definição da estrutura e atribuições das secretarias e órgãos da administração direta, indireta e fundacional (art. 71, II, a e b). 7- Ao dispor sobre a organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal, definindo-lhe atribuições, lei de iniciativa de Vereador usurpa a competência reservada ao Prefeito, afrontando as normas dos art. 112, § 1º, II, d e 145, VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. 8- Dessa forma, manifesta-se a interferência do Poder Legislativo em função inerente do Poder Executivo. 9- Nesse aspecto caracteriza-se a afronta ao princípio da Divisão dos Poderes, da iniciativa de lei e da competência privativa do Prefeito. 10 - Procedência da ação direta.” (TJRJ, 0026967-63.2012.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MILTON FERNANDES DE SOUZA - Julgamento: 09/12/2013 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)*

Alfim, também carece de estofa a argumentação invocada no sentido de que a omissão do Chefe do Poder Executivo em encaminhar o projeto de lei estabelecendo cotas ou reserva de vagas aos negros,

hipossuficientes e pessoas com deficiência em concursos públicos no âmbito do Distrito Federal e a insatisfação do cidadão residente dessa unidade federativa, que reclama uma atuação mais proativa e adequada com o estabelecimento de medidas afirmativas no Distrito Federal, seriam aptos a legitimar as proposições. Com efeito, a despeito da incontestável relevância dos institutos atualmente traduzidos como ações afirmativas, o ordenamento jurídico previra expressamente instrumentos não só aptos, mas adequados ao desentrelaçamento da atuação legiferante.

Nesse sentido, a Constituição Federal enunciara a possibilidade de impetração de “*mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania*” (CF, art. 5º, inc. LXXI), ou, nos termos do diploma normativo regulador “[c]onceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta total ou parcial de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.” (Lei nº 13.300/2016). Também como ferramenta jurídica para esse desiderato, a chamada ação direta de inconstitucionalidade por omissão (CF, art. 103, §2º[4]), vocacionada a suprir “*omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa*” (Lei nº 9.868/1999, art. 12-B, inc. I, com redação dada pela Lei nº 12.063/2009).

Destarte, conquanto ressoe plácida a necessidade duma atuação mais “*proativa*” dos ocupantes circunstanciais da cadeira executiva, para além de não se prestar a suprir vício formal de inconstitucionalidade, germinada da violação da prerrogativa de inauguração do processo legiferante, e subsistindo instrumentais aptos e adequados a tanto, a aludida omissão não pode também se prestar a mitigar, seja pela via pragmática ou pelo elemento hermenêutico, os preceitos constitucionais da separação dos Poderes. Isso, reitere-se, ainda que sob os auspícios da principiologia invocada ou da própria relevância do tema. Deve ser ressalvado, ademais, que, ao invés do sugerido pela Procuradoria do Distrito Federal, não se está debatendo o conteúdo material das proposições legislativas, que são louváveis e destinados a suprir a falta de ações afirmativas no modal que abordaram, mas simplesmente se controlando as iniciativas sob seu aspecto meramente formal, pois, à guisa de sanarem a inércia do executivo, adentraram em seara cuja iniciativa lhe é reservada.

Dos argumentos alinhavados emerge, portanto, a constatação da inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Distrital nº 6.321/2019; da Lei Distrital nº 6.741/2020; dos §§1º, 2º e 4º, todos do artigo 54, da Lei Distrital nº 6.637/2020, e, finalmente, da expressão “*bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência*”, constante do inciso I, do artigo 57, da Lei Distrital nº 6.637/2020, por afronta aos artigos 53 e 71, §1º, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e, ainda, aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes, preceitos basilares do Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, não se afigura conveniente e razoável que a declaração de desconformidade ultime seus efeitos de imediato, vulnerando o conteúdo meritório das disposições enquanto não suprida a lacuna legal advinda da inércia do executivo ao disciplinar as ações afirmativas reguladas. Necessário e razoável, portanto, que, a par de os efeitos da desconformidade serem afirmados com efeitos *ex nunc*, preservando-se os concursos públicos e provimento de cargos levados a efeito sob a égide das leis impugnadas, haja modulação temporal da eficácia desse provimento, permitindo que o Chefe do Executivo deflagre o processo administrativo destinado a suprir os diplomas legais. O prazo sugerido pela arguente, contudo, afigura-se por demais dilatado.

A modulação de eficácia temporal é necessária em razão do alcance material das disposições legais infirmadas, prevenindo que as ações afirmativas sejam afetadas no âmbito distrital por ausência de regulação legal legítima. Em sendo assim, a declaração de inconstitucionalidade dos diplomas e dispositivos legais nomeados deve surtir efeitos a partir de 1 (hum) ano, contado da publicação do presente acórdão, com efeito *ex nunc*, devendo os editais de concursos publicados após aludido interstício serem ajustados à legislação remanescente, acaso não suprima a lacuna que germinará, ficando preservados os editais publicados e concursos iniciados antes do advento desse marco temporal. Essa solução se apresenta consoante a razoabilidade e os princípios da legalidade, moralidade e confiança legítima que devem orientar a atuação administrativa, pois preserva os

concursos, nomeações e investidas realizados sob a égide dos diplomas desconformes, permitindo, outrossim, que o Chefe do Executivo deflagre o processo legislativo das leis que suprirão as lacunas que serão criadas.

A essa apreensão, conquanto originalmente cuide-se de medida atribuída à Suprema Corte no controle concentrado de constitucionalidade, fora conferida pela doutrina a nomenclatura de “*modulação temporal dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade*”<sup>[5]</sup>, sendo prevista no artigo 27 da Lei n° 9.868/1999, o qual enuncia que “[ao] declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.” Nesse sentido, são precisas as lições dos professores Luiz Guilherme Marinoni, Ingo Wolfgang Sarlet e Daniel Mitidiero, inclusive a reverberar a jurisprudência da Excelsa Corte que admite essa modulação mesmo em casos de controle abstrato, *in verbis*:

*“Parte-se da premissa de que a decisão de inconstitucionalidade tem efeitos ex tunc, dada a ideia de que a lei declarada inconstitucional é uma lei nula. O problema, em verdade, não seria o de se a decisão declara a nulidade da lei ou a desconstitui ou de se a decisão tem efeitos ex tunc ou ex nunc, uma vez que, em um ou outro caso, ou seja, admitindo-se a teoria de que há declaração de nulidade ou a de que há desconstituição, sempre haveria necessidade de temperos nas suas aplicações. A admissão de que a decisão não retroage sempre faria escapar situações em que a retroatividade seria vantajosa. Da mesma forma, a opção pela retroatividade sempre recomendaria isentar de efeitos determinadas situações passadas. Melhor explicando: adotada uma ou outra teoria, admitindo-se a declaração da nulidade ou a desconstitutividade – isto é, os efeitos ex tunc ou os efeitos ex nunc –, sempre seria necessário, conforme as particularidades de cada caso, fazer avançar ou fazer retroagir os efeitos da decisão de inconstitucionalidade.*

*O art. 27 frisa a nulidade da lei inconstitucional, firmando a premissa de que a decisão tem efeitos retroativos, podendo o tribunal, pela maioria de dois terços dos seus membros, considerando os conceitos indeterminados de ‘segurança jurídica’ e de ‘excepcional interesse social’, restringir os seus efeitos ou decidir que a eficácia provenha do trânsito em julgado ou surja a partir de outro momento a ser fixado. Nesses termos, a decisão pode isentar determinados atos ou situações dos efeitos retroativos, decidir que os efeitos apenas serão produzidos com o trânsito em julgado ou ainda decidir que os efeitos apenas serão produzidos a partir de determinada data ou evento futuros. Há, em tais casos, efeitos retroativos limitados, efeitos prospectivos propriamente ditos e efeitos prospectivos a partir de determinado evento.*

*Lembre-se, ademais, que o STF tem admitido a modulação dos efeitos de suas decisões também em sede de controle difuso. Nesta dimensão é possível perceber, ainda com maior facilidade, a distinção entre a questão dos efeitos prospectivos da decisão de inconstitucionalidade e o tema dos efeitos prospectivos da decisão que revoga precedente em que se deposita confiança justificada. (...)”*<sup>[6]</sup>

Essa perspectiva modulatória, como ensinam os eminentes professores, é corolário direto da própria noção de Estado de Direito, cujas dimensões objetivas – higidez político-normativa – e subjetivas – proteção da confiança do cidadão – devem ser levadas em consideração e sopesadas no momento da aplicação do Direito, evitando-se a germinação de conturbação sistêmica tanto em situações jurídicas já devidamente consolidadas (e.g. coisa julgada) quanto, eventualmente, de circunstâncias na iminência e expectativa de serem reguladas pela norma infirmada, senão vejamos:

*“O Estado de Direito, por ter uma ampla latitude de objetivos, é um sobreprincípio que se correlaciona com vários outros princípios que incorporam os seus fins. Estes princípios são reveladores do seu conteúdo e, dessa forma, constituem os seus fundamentos. Entre estes princípios está o da segurança jurídica, indispensável à concretização do Estado de Direito. A segurança jurídica pode ser analisada em duas dimensões: uma objetiva e outra subjetiva. No plano objetivo, a segurança jurídica recai sobre a ordem jurídica objetivamente considerada, aí importando a irretroatividade e a previsibilidade dos atos estatais, assim como o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada (art. 5.º, XXXVI, da CF). Em uma perspectiva subjetiva, a segurança*

*jurídica é vista a partir do ângulo dos cidadãos em face dos atos do Poder Público. Nesta última dimensão aparece o princípio da proteção da confiança, como garante da confiança que os atos estatais devem proporcionar aos cidadãos, titulares que são de expectativas legítimas.*

(...)

*Em suma, não se pode admitir que a decisão de inconstitucionalidade, por si só, arraste e desfaça todas as coisas julgadas materiais instituídas, como se isto fosse um efeito que automaticamente dela decorre. A retroatividade da decisão de inconstitucionalidade é contida pela garantia constitucional da coisa julgada, não sendo necessário, por isso mesmo, que o Tribunal expressamente a exclua do campo de abrangência dos efeitos retroativos.”[7]*

Assim é que, consoante o entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal, em situações pontuais, é legítimo, prudente e razoável a definição do início da irradiação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, como forma justamente de preservar a segurança jurídica e as relações já estabilizadas no tempo, consoante atesta o aresto adiante ementado, *in litteris*:

**“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIOS. CÂMARA DE VEREADORES. COMPOSIÇÃO. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÚMERO DE VEREADORES PROPORCIONAL À POPULAÇÃO. CF, ARTIGO 29, IV. APLICAÇÃO DE CRITÉRIO ARITMÉTICO RÍGIDO. INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A POPULAÇÃO E O NÚMERO DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE, INCIDENTER TANTUM, DA NORMA MUNICIPAL. EFEITOS PARA O FUTURO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. 1. O artigo 29, inciso IV da Constituição Federal, exige que o número de Vereadores seja proporcional à população dos Municípios, observados os limites mínimos e máximos fixados pelas alíneas a, b e c. 2. Deixar a critério do legislador municipal o estabelecimento da composição das Câmaras Municipais, com observância apenas dos limites máximos e mínimos do preceito (CF, artigo 29) é tornar sem sentido a previsão constitucional expressa da proporcionalidade. 3. Situação real e contemporânea em que Municípios menos populosos têm mais Vereadores do que outros com um número de habitantes várias vezes maior. Casos em que a falta de um parâmetro matemático rígido que delimite a ação dos legislativos Municipais implica evidente afronta ao postulado da isonomia. 4. Princípio da razoabilidade. Restrição legislativa. A aprovação de norma municipal que estabelece a composição da Câmara de Vereadores sem observância da relação cogente de proporção com a respectiva população configura excesso do poder de legislar, não encontrando eco no sistema constitucional vigente. 5. Parâmetro aritmético que atende ao comando expresso na Constituição Federal, sem que a proporcionalidade reclamada traduza qualquer afronta aos demais princípios constitucionais e nem resulte formas estranhas e distantes da realidade dos Municípios brasileiros. Atendimento aos postulados da moralidade, impessoalidade e economicidade dos atos administrativos (CF, artigo 37). 6. Fronteiras da autonomia municipal impostas pela própria Carta da República, que admite a proporcionalidade da representação política em face do número de habitantes. Orientação que se confirma e se reitera segundo o modelo de composição da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas (CF, artigos 27 e 45, § 1º). 7. **Inconstitucionalidade, incidenter tantum, da lei local que fixou em 11 (onze) o número de Vereadores, dado que sua população de pouco mais de 2600 habitantes somente comporta 09 representantes.** 8. **Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos ex tunc, resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente. Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos pro futuro à declaração incidental de inconstitucionalidade. Recurso extraordinário conhecido e em parte provido.”** (RE 197917, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2002, DJ 07-05-2004 PP-00036 EMENT VOL-02150-03 PP-00368) – grifos nossos.**

De sua parte, a Corte Superior de Justiça, inclusive apreciando situação concreta a envolver Decreto Distrital declarado inconstitucional por este egrégio tribunal, ratificara a viabilidade da modulação eficaz em situações concretas semelhantes à presente, conforme assegura o precedente adiante colacionado, *verbata*:

**“ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. PRETERIÇÃO. SÚMULA 284/STF. VEDAÇÃO A**

*APROVEITAMENTO EM CARGO DIVERSO. NÃO INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO FEDERAL QUE SUBSIDIA A TESE. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. INVIABILIDADE DE MODULAÇÃO EM CONTROLE DIFUSO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM CONTROLE DIRETO. RAZÕES DISSOCIADAS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULA 284/STF. CANDIDATO APROVADO PARA O CARGO DE TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA SECRETARIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL. INVESTIDURA NO CARGO DE ASSISTENTE DE EDUCAÇÃO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DISTRITAL. TERMO DE OPÇÃO. DECRETO N. 21.688/2000. INCONSTITUCIONALIDADE DECRETADA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL COM EFEITOS EX NUNC. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. 1. Conclusão contrária ao entendimento do Tribunal de origem no sentido de que não ocorreria preterição encontra óbice na Súmula 7/STJ. 2. Quanto à alegação de impossibilidade do aproveitamento de candidatos aprovados em concurso público em cargos diversos para o qual foram aprovados, o recorrente não aponta qual artigo de lei federal poderia subsidiar sua tese recursal, o que atrai a incidência da Súmula 284 do STF à espécie. 3. **A agravante reitera violação ao art. 27 da Lei n. 9.868/99, porquanto indevida a modulação de efeitos em controle difuso. Contudo, conforme se extrai do julgado, a modulação de efeitos se deu em controle direto de constitucionalidade. Portanto, as alegações do agravo estão dissociadas das razões do acórdão do Tribunal de origem, o que impõe a incidência da Súmula 284 do STF.** 4. ‘Colhe-se dos autos que a ADI distrital 20070020067407, que declarou inconstitucional o art. 6º do Decreto distrital 21.688/2000, com a redação dada pelo Decreto 24.109/2003, teve seus efeitos modulados para vigor a partir da data de sua publicação, que ocorreu em 15.5.2009. Assim, perfeitamente aplicável ao caso o referido dispositivo legal’ (AgRg no REsp 1357434/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/2/2013, DJe 7/3/2013). Agravo regimental improvido.” (AgRg no REsp 1346063/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2013, DJe 14/06/2013).*

Por derradeiro, outrossim apreciando essas considerações, esta egrégia Corte de Justiça já se manifestou quanto à excepcional possibilidade de modulação da eficácia da decisão que declara a inconstitucionalidade de determinado instrumento normativo, consoante testifica o precedente adiante ementado:

*“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PROCESSO CIVIL. VALOR. CAUSA. AÇÃO. DECLARATÓRIA. DÉBITO FISCAL. ATUALIZAÇÃO. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 435/2001. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LIMITE. SELIC. MODULAÇÃO DE EFEITOS. VALIDADE. LEI DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA. DISTRITO FEDERAL. 1. Tratando-se de ação declaratória, o valor dado à causa é meramente estimativo. 2. Nos termos do acórdão prolatado pelo egrégio Conselho Especial desta Corte no julgamento da arguição de inconstitucionalidade n.º 2016.00.2.031555-3, a atualização (correção monetária e juros moratórios) dos créditos tributários do Distrito Federal deve ser limitada à Selic - índice adotado pela União para atualização de seus créditos tributários, que abarca tanto a correção monetária quanto os juros de mora -, nos meses em que o critério utilizado pela Lei Complementar Distrital n.º 435/2011 (INPC + juros de mora de 1% ao mês) a supere. 3. Nos termos da Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal, aplicam-se, no que couber, as normas sobre o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. 4. **O artigo 27 da Lei n.º 9.868/99, na esteira de pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é plenamente aplicável tanto no controle concentrado quanto no difuso de constitucionalidade, o que por sua vez, expressamente, admite a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade**5. Recurso do réu conhecido e desprovido. 6. Recurso do autor conhecido e parcialmente provido.” (Acórdão 1172829, 07075525620178070018, Relator: MARIA DE LOURDES ABREU, 3ª Turma Cível, data de julgamento: 22/5/2019, publicado no DJE: 5/6/2019) – grifos nossos.*

Destarte, como se observa do julgado promanado do Supremo Tribunal Federal, conquanto refira-se a situações pontuais, dotadas de excepcionalidade, mas cuja relevância e os efeitos danosos decorrentes de declaração de inconstitucionalidade com *efeitos ex tunc* se mostrem sobremaneira prejudiciais, ressoa viável a modulação do início da eficácia da declaração de desconformidade. No caso em comento, consoante já pontuado, é inexorável que a produção imediata de efeitos a retroagirem à publicação dos diplomas nulificados mostra-se em demasiado prejudicial a centenas de pessoas que foram justamente

agraciadas pelas ações afirmativas neles previstas, tendo as situações jurídicas ou já se consolidado no tempo ou, como nos casos de concursos em andamento ou de emergência próxima, em vias de o ser, e que não podem sobejar desguarnecidas.

Emerge plácido dessas apreensões, destarte, que o necessário e indispensável resguardo da proteção à confiança não pode passar despercebido ou ao largo do procedimento exegético-hermenêutico, mormente quando essa circunstância decorre de indesculpável omissão legiferante imputável ao Poder responsável pela correta inauguração do processo legislativo. Ao revés, deve o julgador, atento a essas circunstâncias consequencialistas, conferir o adequado tratamento da matéria, notadamente quanto não só há circunstâncias materiais e pragmáticas afetadas, como situações vindouras poderiam ficar descobertas da necessária proteção e estímulos que são inquestionavelmente agregados pelas ações afirmativas previstas nas normas declaradas inconstitucionais.

**Diante dos argumentos alinhados, julgo procedente o pedido para declarar, com eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade formal dos seguintes normativos, a saber: (i) Lei Distrital nº 6.321/2019; (ii) Lei Distrital nº 6.741/2020; (iii) §§1º, 2º e 4º, todos do artigo 54 da Lei Distrital nº 6.637/2020; e, (iv) a expressão “*bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência*”, constante do inciso I, do artigo 57, da Lei Distrital nº 6.637/2020, fixando, ademais, que os efeitos dessa declaração de desconformidade passarão a vigor 1 (hum) ano após a publicação desse acórdão, preservados os editais publicados e concursos iniciados antes do advento desse marco temporal, ainda que venham a ser concluídos após o implemento do marco temporal, e ressalvado que os editais de concursos publicados após aludido interstício deverão estar ajustados à legislação remanescente, acaso não suprimida a lacuna legal que germinará.**

**É como voto.**

---

[1] - FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 24ª Edição, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2011pág. 536/564.

[2] - MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional*. 27ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 677/679.

[3] - LINDB. “Art. 20. *Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*”

[4] - Constituição Federal. “Art. 103. *Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:*

(...)

§ 2º *Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.*”

[5] - MARINONI. Luiz Guilherme, SARLET, Ingo Wolfgang, MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1230.

[6] - Marinoni et al. Op. cit. p. 1230/1233

[7] - Marinoni et al. Op. cit. p. 1235/1236.

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

Com o Relator.

**O Senhor Desembargador SANDOVAL OLIVEIRA – Vogal**

Com o Relator.

**O Senhor Desembargador JOSAPHÁ FRANCISCO DOS SANTOS – Vogal**

Senhor Presidente, mantenho o voto lançado. Todavia, gostaria de fazer uma sugestão ao eminente Relator. Após a leitura do voto da eminente Desembargadora Carmelita Brasil, parece-me desnecessário esse prazo de um ano que o eminente Relator está dando após a publicação do acórdão. O final do voto da Desembargadora Carmelita é muito idêntico, ou seja, é igual ao do eminente Relator (inaudível) divergente tão somente no prazo de um ano, porque, na medida em que o eminente Relator já fez as ressalvas do art. 57, I, e todas aquelas situações dos editais já em curso – tudo isso já está ressalvado, está garantido –, parece-me desnecessário termos de aguardar um ano para que isso possa surtir algum efeito.

Então, essa é a sugestão que faço ao eminente Relator, tendo em vista o voto escrito lançado pela Desembargadora Carmelita Brasil, que me parece ser mais consentâneo com a situação.

Feito esse esclarecimento, acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador ALFEU MACHADO – Vogal**

Com o Relator.

**O Senhor Desembargador SEBASTIÃO COELHO – Vogal**

Senhor Presidente, penso que a manifestação do Desembargador Josaphá Francisco dos Santos é importante, e precisaríamos ouvir o eminente Desembargador Teófilo Caetano acerca da sugestão feita.

**O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO – Relator**

Senhor Presidente, se V. Ex.<sup>a</sup> me permite, gostaria de me pronunciar quanto à observação feita pelo Desembargador Josaphá Francisco dos Santos, pois já havia tido o cuidado de ler

o substancioso voto da eminente Desembargadora Carmelita Brasil, e, quando S. Ex.<sup>a</sup> fosse votar, faria essa ponderação a S. Ex.<sup>a</sup> no sentido de que estaria havendo pequena divergência entre o meu voto e o proferido por S. Ex.<sup>a</sup> quanto aos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade.

Desembargador Josaphá Francisco dos Santos, especificamente sobre a modulação dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade, acolhi a sugestão da douta Procuradoria-Geral de Justiça, que era no sentido de se modular o início da vigência da declaração de constitucionalidade com termo inicial em dois anos, contudo, achei o prazo sugerido na inicial muito extenso. Mas penso que seja necessária, em verdade, indispensável, a modulação temporal para se conferir segurança jurídica ao tratamento conferido à matéria e para evitar que se crie um hiato legal sobre matéria de extrema relevância e alcance social.

Estamos tratando de ações afirmativas destinadas à reserva de vagas em concursos públicos tanto a negros como a hipossuficientes. Então, para que não haja justamente hiato legal sobre a matéria, que haja possibilidade de se continuar com a reserva até que seja aprovada a legislação em substituição, mediante iniciativa do Senhor Governador, é que propus justamente o prazo de um ano, resguardados todos os concursos realizados e também aqueles que venham a ser iniciados antes do advento desse prazo de um ano. Esse prazo se destina a resguardar a relevância da matéria tratada pela legislação, conquanto padeça de vício de iniciativa, até que seja objeto de nova disciplinação legal.

Então, Desembargador Josaphá Francisco dos Santos, refleti bastante antes de chegar a essa conclusão, mas me parece que é muito salutar e prudente em razão do alcance dos dispositivos que estão sendo tratados, porque, se não houver essa modulação, com a ressalva apenas dos concursos já realizados e os que estão em curso, vamos criar hiato no âmbito do Distrito Federal sobre o tratamento a ser dispensado a essas ações afirmativas que são tratadas justamente nos dispositivos e diplomas legais infirmados.

Por isso é que me parece que esse um ano, como termo inicial da vigência material da declaração, seria necessário para que se viabilize tanto o encaminhamento das iniciativas legislativas como seu trâmite na Câmara Distrital. Obviamente poderá ocorrer antes, mas esse prazo de um ano foi pensado justamente para, no caso concreto, se pecar pelo excesso de prazo do que se fixar um prazo muito exíguo e se criar esse hiato legislativo sobre uma matéria de tal envergadura social e de relevância constitucional. Por isso é que fiquei pensando, inclusive, se não haveria durante o julgamento sugestão para dilatar esse prazo, mas não para retirá-lo, Desembargador Josaphá Francisco dos Santos.

É claro que o Conselho é soberano e estou aberto a ponderações e melhores soluções, mas me parece que é de todo conveniente se fixar um prazo antes de se iniciar a eficácia da declaração de inconstitucionalidade para prevenirmos que o Distrito Federal fique à margem dessas ações afirmativas.

## **A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL – Vogal**

Senhor Presidente, eminente Desembargador Relator, Desembargador Teófilo Caetano, Desembargador Josaphá Francisco dos Santos e Desembargador Sebastião Coelho, que são os que votarão agora em sequência, ao ler o parecer ministerial, pareceu-me que os fundamentos nele contidos, no que diz respeito à modulação inclusive, são perfeitos.

Quanto a esse prazo para modulação me causou um grande incômodo, eminentes colegas. Parece que devemos modular sim, mas somente quanto aos editais já publicados. Publicado o edital, resguardaríamos a clientela referente àquele concurso, a qual já se interessou, já se inscreveu ou vai se inscrever, resguardaríamos o direito das partes nesse particular.

Todavia, modular para frente, aguardando que o Poder Executivo inicie um processo legislativo, é como se declarássemos a inconstitucionalidade e modulássemos os efeitos para o infinito até que o Poder Legislativo regularizasse a questão.

Então, é por isso que, em meu voto, modulo os efeitos, mas os restrinjo aos concursos já realizados e aos editais já publicados, Senhor Presidente.

Muito obrigada.

### **O Senhor Desembargador JOSAPHÁ FRANCISCO DOS SANTOS – Vogal**

Senhor Presidente, só para concluir, dentro do que disse a Desembargadora Carmelita Brasil, penso que S. Ex.<sup>a</sup> sintetizou muito bem tudo o que eu estava a dizer aqui, Desembargador Teófilo Caetano, e esse prazo de um ano, na verdade, já que V. Ex.<sup>a</sup> deixou todos os itens ressaltados, como bem colocou a nossa Desembargadora Carmelita Brasil, é como se estivéssemos aqui dando o mínimo de prazo para que o Governo do Distrito Federal elaborasse uma norma e encaminhasse para aprovação da legislador, o que a meu juízo, com o todo respeito, seria estritamente desnecessário, na medida em que está tudo ressaltado dentro do que foi colocado no voto de V. Ex.<sup>a</sup> e dito agora pela Desembargadora Carmelita Brasil.

Senhor Presidente espero ter contribuído, muito obrigado.

### **O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO – Relator**

Senhor Presidente, Desembargador Josaphá Francisco dos Santos, só um adendo: não estamos ficando à mercê do chefe do Executivo, estamos criando a possibilidade de ele encaminhar, dentro do prazo, a iniciativa legislativa para suprir essa lacuna que se vai criar. Esse prazo é de um ano. Se dentro de um ano não for aprovada nova legislação, o Distrito Federal fiará, então, sem normatização pertinente às cotas tratadas pelas leis que estão sendo enfocadas.

Aliás, Desembargadora Carmelita Brasil, não estou fixando termo infinito, estou delimitando temporalmente o prazo de eficácia, que é de um ano. Há um prazo marcado, um prazo definido, justamente para que haja possibilidade de se evitar que, no Distrito Federal, fiquemos sem legislação disciplinando reserva de vagas para negros e hipossuficientes em razão da afirmação de inconstitucionalidade.

A minha preocupação de não firmar prazo e somente ressalvas como vota a Desembargadora Carmelita Brasil é justamente porque, dentro desse prazo de três meses ou quatro meses, penso que não seria razoável para encaminhamento e aprovação de novas leis tratando da matéria. Há, inclusive, anúncio de novos concursos cujos editais serão publicados ainda no corrente semestre, e que, portanto, estarão a descoberto da regulação de reserva de vagas. Por tudo isso e da relevância da matéria tratada é que foi fixado esse marco temporal para início de vigência, mas, mais uma vez friso, não ficou em aberto. Após o implemento do marco temporal, a declaração passará a surtir os efeitos, assegurados os concursos realizados e, inclusive, aqueles em andamento e com editais já publicados.

### **O Senhor Desembargador SEBASTIÃO COELHO – Vogal**

Senhor Presidente, ouvindo os esclarecimentos, estou de acordo com o eminente

Relator. O prazo já está estabelecido e é necessário que o Poder Executivo tenha um prazo para agir.

Então, peço vênha ao voto da eminente Desembargadora Carmelita Brasil para acompanhar o voto do eminente Relator.

### **A Senhora Desembargadora LEILA ARLANCH– Vogal**

Trata-se de ação direta ajuizada pela **Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios Em Exercício** “contra a Lei distrital 6.321, de 10 de julho de 2019, a Lei distrital 6.741, de 4 de dezembro de 2020, e os parágrafos 1º, 2º e 4º do artigo 54 e a expressão ‘bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência’, constante do inciso I do artigo 57 da Lei distrital 6.637, de 20 de julho de 2020, todas de iniciativa parlamentar, em face da violação aos artigos 53 e 71, § 1º, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993” (ID 27596825, p. 1), cujos textos são abaixo transcritos:

*LEI Nº 6.321, DE 10 DE JULHO DE 2019 (Autoria do Projeto: Deputada Arlete Sampaio)*

*Reserva aos negros e negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito da administração pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal e do Poder Legislativo, nos termos do que dispõe a Lei federal nº 12.990, de 9 de junho de 2014.*

*O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei: Art. 1º Esta Lei reserva, aos negros e negras, 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal e do Poder Legislativo, nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 12.990, de 9 de junho de 2014. § 1º A reserva de vagas é aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3. § 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatas e candidatos negros, pretos e pardos, este é aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5, ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5. § 3º A reserva de vagas a candidatas e candidatos negros deve constar expressamente dos editais dos concursos públicos, que especificarão o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido. Art. 2º Podem concorrer às vagas reservadas a candidatas e candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Art. 3º Para verificação da veracidade da autodeclaração deve ser indicada uma comissão designada para tal fim, com competência deliberativa. § 1º As formas e os critérios de verificação da veracidade da autodeclaração devem considerar, tão somente, os aspectos fenotípicos do candidato, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato. § 2º A comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração deve ter seus membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade. § 3º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis. Art.*

*4º As candidatas e os candidatos negros concorrem concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso. § 1º As candidatas e os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não são computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas. § 2º Em caso de desistência de candidata ou candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga é preenchida pela candidata ou candidato negro posteriormente classificado. § 3º Na hipótese de não haver número suficiente de candidatas e candidatos negros aprovados para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes são revertidas para a ampla concorrência e são preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação. Art. 5º A nomeação das candidatas e dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre os números de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros. Art. 6º O órgão responsável pela política de promoção da igualdade racial no Distrito Federal é responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto nesta Lei. Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Parágrafo único. Esta Lei não se aplica aos concursos cujos editais tiverem sido publicados antes de sua entrada em vigor.*

#### *LEI Nº 6.741, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2020*

*(Autoria do Projeto: Deputado Cláudio Abrantes) Reserva aos comprovadamente hipossuficientes 10% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista no Distrito Federal.*

*O 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 Ficam reservados aos comprovadamente hipossuficientes 10% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista no Distrito Federal, na forma desta Lei.*

*§ 1º A reserva de vagas é aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público seja igual ou superior a 10. § 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos hipossuficientes, aplica-se a seguinte regra: I – em caso de fração igual ou maior que 0,5, o número é aumentado para o primeiro número inteiro subsequente; II – em caso de fração menor que 0,5, o número é diminuído para número inteiro imediatamente inferior. § 3º A reserva de vagas a candidatos hipossuficientes deve constar expressamente dos editais dos concursos públicos, que devem especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido. Art. 2º Para efeitos desta Lei, são hipossuficientes, cumulativamente, aqueles: I – cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1,5 salário mínimo; II – que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral. § 1º A comprovação da hipossuficiência se dá no momento da inscrição. § 2º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato é eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, fica sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis. Art. 3º Os candidatos hipossuficientes concorrem, concomitantemente, às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso. § 1º Os candidatos hipossuficientes aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não são computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas. § 2º Em caso de desistência de candidato hipossuficiente aprovado em vaga reservada, a vaga é preenchida pelo candidato hipossuficiente posteriormente classificado. § 3º Na hipótese de não haver número de candidatos hipossuficientes aprovados para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes são revertidas para a ampla concorrência e preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação. Art. 4º A nomeação dos candidatos*

*aprovados respeita os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos hipossuficientes. Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e tem vigência pelo prazo de 10 anos, não se aplicando aos concursos cujos editais já tenham sido publicados antes de sua entrada em vigor.*

**LEI Nº 6.637, DE 20 DE JULHO DE 2020**

*(Autoria do Projeto: Deputado Iolando Almeida) Estabelece o Estatuto da Pessoa com Deficiência do Distrito Federal.*

*(...)*

*Art. 54. Fica assegurado à pessoa com deficiência o direito de se inscrever em concurso público, processo seletivo ou qualquer outro procedimento de recrutamento de mão de obra para provimento de cargo ou emprego público em igualdade de condições com os demais candidatos. § 1º O candidato com deficiência, em razão da necessária igualdade de condições, concorre a todas as vagas, sendo no mínimo 20% delas reservados a pessoas com deficiência. § 2º Caso a aplicação do percentual de que trata o § 1º resulte em número fracionado, este deve ser elevado até o primeiro número inteiro subsequente, respeitando-se o percentual máximo das vagas oferecidas no certame. (...) § 4º A reserva do percentual adotado é distribuída proporcionalmente pelas vagas em disputa. (...) Art. 57. Os editais de concursos públicos devem conter: I – número de vagas existentes, bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência;*

As normas tidas por violadas, constantes da Lei Orgânica do Distrito Federal, são as seguintes:

*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 nesta Lei Orgânica, cabe:*

*...*

*§ 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;*

Consoante notório, tal qual ocorre no âmbito federal, em face da incidência do princípio da simetria, a competência para deflagrar o processo legislativo acerca dos servidores públicos distritais, bem como do respectivo regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria é privativa do Chefe do Poder Executivo, havendo, portanto, quanto ao tema, um limite material da atuação normativa do Poder Legislativo.

Essa circunstância resulta nos vícios de inconstitucionalidade formal das normas citadas, em face da violação ao disposto no artigo 71, § 1º, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como material, em decorrência da violação ao Princípio da Separação dos Poderes, inscrito no artigo 53 da LODF.

Entretanto, a hipótese concreta enquadra-se na previsão constante do artigo 27 da Lei 9.868/99, segundo a qual, “ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”.

Isso porque não se pode desconsiderar, além da citada necessidade de supressão das lacunas legislativas concernentes às políticas afirmativas, a possibilidade de encontrarem-se em andamento – ou terem sido realizados – concursos públicos regidos por editais elaborados em consonância com as disposições das leis ora declaradas inconstitucionais, circunstância que demanda a incidência dos princípios da segurança jurídica, bem como do excepcional interesse social, a ensejarem a postergação dos efeitos da decisão para momento futuro, nos termos do voto do relator (um ano após a publicação deste acórdão), resguardando-se, assim, as relações jurídicas legitimamente constituídas.

Forte nessas considerações, acompanho o eminente relator.

É o voto.

**A Senhora Desembargadora FÁTIMA RAFAEL – Vogal**

Com o Relator.

**A Senhora Desembargadora MARIA DE LOURDES ABREU – Vogal**

Com o Relator.

**O Senhor Desembargador JAMES EDUARDO OLIVEIRA – Vogal**

Senhor Presidente, peço vênias para acompanhar o voto do eminente Relator, inclusive quanto à modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

**O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO – Vogal**

Senhor Presidente, a matéria é relevantíssima, já foi bem destacada pelo voto do eminente Relator e dos colegas que se pronunciaram, bem como as sustentações orais.

Em um primeiro exame, parece até uma contradição, pois o Ministério Público propôs a declaração de inconstitucionalidade e, ao mesmo tempo, os efeitos prospectivos para que se mantenha vigente a lei até que uma nova seja editada com iniciativa do Poder Executivo. Mas isso se justifica porque o Ministério Público traz como fundamento a própria jurisprudência do nosso Tribunal, que tem mantido entendimento de que essa fase compõe provimento do cargo público.

A Procuradoria do Distrito Federal alega que, por ser uma fase anterior, não alcançaria propriamente o provimento, mas o Relator cuidou bem dessa matéria e segue a jurisprudência do nosso Tribunal.

Assim, Senhor Presidente, embora se cuide realmente de uma afirmativa no sentido de garantir as cotas sociais e raciais, é necessário que, diante do entendimento do Tribunal, se observe a iniciativa do Poder Judiciário. Mas me parece que não haverá nenhuma dificuldade, porque a própria Procuradoria do Distrito Federal está pedindo que o Tribunal considere a constitucionalidade da lei com base no princípio constitucional que assegura a garantia dessa política pública.

Assim, penso que a solução apresentada pelo eminente Relator, no sentido de acolher inclusive o pedido do Ministério Público e conceder efeitos prospectivos, traz uma solução que se compatibiliza com a nossa jurisprudência.

Estou de acordo com o prazo de um ano e também entendo que ele se faz necessário, para o que o Poder Executivo promova a iniciativa de uma nova lei e assegure o tempo suficiente, também, para o Legislativo apreciá-lo.

O meu voto é simplesmente com o eminente Relator. Faço essas considerações em razão das sustentações orais muito bem elaboradas, Senhor Presidente.

Pedindo vênias, acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador WALDIR LEÔNICIO JÚNIOR – Vogal**

Com o Relator.

**O Senhor Desembargador HUMBERTO ADJUTO ULHÔA – Vogal**

Com o Relator.

**O Senhor Desembargador J. J. COSTA CARVALHO – Vogal**

Eminente Presidente, acompanho o eminente Relator.

## **A Senhora Desembargadora SANDRA DE SANTIS – Vogal**

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela PROCURADORA GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS contra as Leis Distritais 6.321/2019 e 6.741/2020 e a expressão “*bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência*” constante no inciso I do artigo 57 da Lei Distrital 6.637/2020, todas de iniciativa parlamentar, por violação artigos 53 e 71, §1º, inciso II, da Lei Orgânica do DF.

Sustenta que as normas possuem identidade de matéria, a saber, reserva de vagas em concursos públicos e vício formal comum. Narra que a Lei Distrital 6.321/2019 reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos, a Lei Distrital 6.741/2020 direciona 10% das vagas aos comprovadamente hipossuficientes e, por fim, o inciso I do artigo 57 da Lei Distrital 6.637/2020 estabelece o mínimo de 20% para as pessoas portadoras de deficiência. Argumenta que, por dispor sobre o provimento de cargos públicos, ocorreu vício de iniciativa, já que o tema é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos da LODF. Aponta ofensa aos princípios que regem a administração pública e à separação dos Poderes. Requer a declaração de inconstitucionalidade, porém, pugna pela modulação dos efeitos para evitar insegurança jurídica e violação da isonomia, por se tratar de ação afirmativa importante.

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa defendeu a constitucionalidade dos dispositivos impugnados (ID 29001011).

O Governador do Distrito Federal manifestou-se pela improcedência da ação direta e, subsidiariamente, pela modulação dos efeitos ou pela concessão de efeito *ex nunc* à decisão (ID 29011172).

A Procuradoria-Geral do DF opinou pela improcedência do pedido (ID 29723027).

Por fim, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios manifestou-se pela procedência, com modulação dos efeitos (ID 17781244).

É o relatório. Decido.

Reproduzo os dispositivos questionados para melhor compreensão:

### **LEI Nº 6.321, DE 10 DE JULHO DE 2019**

(Autoria do Projeto: Deputada Arlete Sampaio)

Reserva, aos negros e negras, 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito da administração pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal e do Poder Legislativo, nos termos do que dispõe a Lei federal nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

**O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:**

Art. 1º Esta Lei reserva, aos negros e negras, 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pelo

Distrito Federal e do Poder Legislativo, nos termos do que dispõe a Lei federal nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

§ 1º A reserva de vagas é aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3.

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatas e candidatos negros, pretos e pardos, este é aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5, ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5.

§ 3º A reserva de vagas a candidatas e candidatos negros deve constar expressamente dos editais dos concursos públicos, que especificarão o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

Art. 2º Podem concorrer às vagas reservadas a candidatas e candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Art. 3º Para verificação da veracidade da autodeclaração deve ser indicada uma comissão designada para tal fim, com competência deliberativa.

§ 1º As formas e os critérios de verificação da veracidade da autodeclaração devem considerar, tão somente, os aspectos fenotípicos do candidato, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato.

§ 2º A comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração deve ter seus membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

§ 3º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 4º As candidatas e os candidatos negros concorrem concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

§ 1º As candidatas e os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não são computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

§ 2º Em caso de desistência de candidata ou candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga é preenchida pela candidata ou candidato negro posteriormente classificado.

§ 3º Na hipótese de não haver número suficiente de candidatas e candidatos negros aprovados para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes são revertidas para a ampla concorrência e são preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Art. 5º A nomeação das candidatas e dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre os números de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros.

Art. 6º O órgão responsável pela política de promoção da igualdade racial no Distrito Federal é responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto nesta Lei.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. Esta Lei não se aplica aos concursos cujos editais tiverem sido publicados antes de

sua entrada em vigor.

## **LEI Nº 6.741, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2020**

(Autoria do Projeto: Deputado Cláudio Abrantes)

Reserva aos comprovadamente hipossuficientes 10% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista no Distrito Federal.

O 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 Ficam reservados aos comprovadamente hipossuficientes 10% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista no Distrito Federal, na forma desta Lei.

§ 1º A reserva de vagas é aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público seja igual ou superior a 10.

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos hipossuficientes, aplica-se a seguinte regra:

I – em caso de fração igual ou maior que 0,5, o número é aumentado para o primeiro número inteiro subsequente;

II – em caso de fração menor que 0,5, o número é diminuído para número inteiro imediatamente inferior.

§ 3º A reserva de vagas a candidatos hipossuficientes deve constar expressamente dos editais dos concursos públicos, que devem especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

Art. 2º Para efeitos desta Lei, são hipossuficientes, cumulativamente, aqueles:

I – cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1,5 salário mínimo;

II – que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral.

§ 1º A comprovação da hipossuficiência se dá no momento da inscrição.

§ 2º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato é eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, fica sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após

procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 3º Os candidatos hipossuficientes concorrem, concomitantemente, às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

§ 1º Os candidatos hipossuficientes aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não são computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

§ 2º Em caso de desistência de candidato hipossuficiente aprovado em vaga reservada, a vaga é preenchida pelo candidato hipossuficiente posteriormente classificado.

§ 3º Na hipótese de não haver número de candidatos hipossuficientes aprovados para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes são revertidas para a ampla concorrência e preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Art. 4º A nomeação dos candidatos aprovados respeita os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos hipossuficientes.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e tem vigência pelo prazo de 10 anos, não se aplicando aos concursos cujos editais já tenham sido publicados antes de sua entrada em vigor.

## **LEI Nº 6.637, DE 20 DE JULHO DE 2020**

(Autoria do Projeto: Deputado Iolando Almeida)

Estabelece o Estatuto da Pessoa com Deficiência do Distrito Federal.

(...)

Art. 57. Os editais de concursos públicos devem conter:

I – número de vagas existentes, **bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência;**

(...) (grifo nosso).

Embora as normas tratem de relevante matéria social, foram cristalizadas por meio de processo legislativo obviamente ilegítimo. O tratamento de assunto tão importante por meio espúrio e, pior, sabidamente anticonstitucional, representa retrocesso e insegurança jurídica que o tema e a população não mereciam. O Judiciário é forçado à incômoda obrigação de restabelecer o Estado Democrático de Direito diante do silêncio dos legitimados e do excesso dos que agem ao arripio dos princípios

basilares da República. A representatividade nos concursos deveria ter recebido esforço legiferante sério, e não ser objeto de leis de patente inconstitucionalidade, criadas levemente, com vistas aos aplausos, só para serem futura e certamente fulminadas.

As leis impugnadas são de autoria de Deputados Distritais e interferem diretamente na forma de provimento de cargos públicos. A matéria atrai a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

A Lei Orgânica do DF é expressa ao conferir ao Chefe do Poder Executivo, com exclusividade, a iniciativa de leis que afetem a forma de provimento de cargos públicos. É o que dispõem os artigos 71 e 100 da LODEF:

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 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;

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;

A reserva de vagas afeta diretamente o procedimento de ingresso e de provimento de cargos dos servidores públicos do Distrito Federal. Tal circunstância acarreta vício de iniciativa, por não ter sido projeto de lei proposto pelo Governador.

Ressalta-se que, com a superação do Enunciado 5 do Supremo Tribunal Federal, **ainda que haja a convalidação do comando normativo viciado pelo Chefe do Poder Executivo, a inconstitucionalidade do dispositivo permanece:**

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo

irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da [Constituição de 1946 \(Súmula 5\)](#) - não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...). ([ADI 1197](#), rel. min. Celso de Mello, P, j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017).

Em casos análogos, esta Corte já se manifestou:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 34, DE 30.09.1997. DESAFETAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA. INCOMPATIBILIDADE FORMAL. VÍCIO MATERIAL. PERDA DE OBJETO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. VIGÊNCIA POR MAIS UM 01 (UM) ANO.**

I - A Lei Complementar Distrital nº 34/1997, de iniciativa parlamentar, é formalmente incompatível com a Lei Orgânica do Distrito Federal, por violar a regra de competência prevista nos artigos 3º, inc. XI, 52, 71, § 1º, incisos VI e VII, e 100, inciso VI, 321 da Lei Orgânica do Distrito Federal e art. 56 do ADCT - Atos de Disposições Transitórias, porquanto compete privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre o uso e a ocupação do solo urbano no Distrito Federal; bem como sobre a administração de imóveis públicos do Distrito Federal, em especial, afetação e desafetação.

II - Declarada a inconstitucionalidade formal, é curial que fica sem objeto a pretensão de afastar a norma do mundo jurídico por vício material.

III - A lei impugnada foi promulgada em 30 de setembro de 1997, portanto, há mais de 20 (vinte) anos, e a sua retirada do mundo jurídico certamente causará impacto com efeitos indesejáveis na comunidade atingida, em cuja vigência foram constituídas situações jurídicas consolidadas, tudo estando a recomendar a modulação da eficácia e dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, em atenção à segurança jurídica e ao interesse social.

IV - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar Distrital nº 34/1997, com eficácia erga omnes, mantendo a sua vigência por mais 01 (um) ano, contado do trânsito em julgado do acórdão. (20170020135916ADI, Registro do Acórdão Número: 1078980, Data de Julgamento: 20/02/2018, Órgão Julgador: CONSELHO ESPECIAL, Relator: JOSÉ DIVINO, Publicado no DJE: 05/03/2018 . Pág.: 61/63)

**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 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 TJDFT.

4. Pedido de inconstitucionalidade julgado procedente. (Acórdão 1040052, 20170020089707ADI, Relator: ARNOLDO CAMANHO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 8/8/2017, publicado no DJE: 23/8/2017. Pág.: 34)

Caracterizada a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa.

Entendo ser despicienda a análise da inconstitucionalidade material. Prosseguir, sob a ótica material, engessaria a propositura de nova lei. Entretanto, como é de praxe no Supremo Tribunal Federal e nesta Corte, analiso o aspecto substancial da lei pois também foi objeto de pedido na inicial.

As Leis Distritais 6.321/2019 e 6.741/2020 e a expressão “*bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência*” constante no inciso I do artigo 57 da Lei Distrital 6.637/2020, ao interferir em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, não só malferiram a literalidade da LODF, mas também violaram os princípios da separação dos Poderes e do devido processo legislativo.

A independência do Executivo, do Legislativo e do Judiciário forma um sistema de controle recíproco, os chamados *pesos e contrapesos*, que particiona deveres e garante que nenhum Poder se torne tirano dos demais. Igualmente, o processo legislativo lícito, em conformidade com a Constituição e com a LODF, é garantia da efetiva representação do povo na criação das leis que regem as relações entre os cidadãos e o Estado.

Novamente, não pode o Governador renunciar à independência do Poder Executivo, axioma que protege a própria democracia. Poderia ter convalidado não as leis questionadas – que já entraram ao ordenamento jurídico natimortas –, mas seu importante conteúdo por meio de proposta legislativa própria, no papel do único legitimado.

Diante da violação formal e material, mister reconhecer a inconstitucionalidade dos dispositivos indigitados.

Passo a analisar a modulação dos efeitos.

O artigo 27 da Lei Federal 9.868/1999 (c/c artigo 8º, §5º, da Lei Federal 11.697/2008) estabelece que, ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o órgão julgador “*restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado*”.

Peço vênias para divergir do e. Relator em projetar os efeitos por 1 (um) ano, pois entendo que a

modulação seria mero paliativo, gerador de mais insegurança jurídica, sem obrigar os Poderes Executivo e Legislativo a buscar a solução constitucional. É preciso combater a morosidade na resolução dos problemas sociais e econômicos bem como forçar os atores políticos a assumirem responsabilidade. É inadmissível criar normas francamente ilícitas, sem efeito jurídico, para gerar repercussão efêmera na mídia, para depois atribuir ao Judiciário o ônus de reconhecer a patente inconstitucionalidade.

Acompanho a divergência, nos moldes do voto da Des.<sup>a</sup> Carmelita Brasil.

### **A Senhora Desembargadora ANA MARIA DUARTE AMARANTE – Vogal**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, pugnano pela declaração de inconstitucionalidade da Lei Distrital nº: 6.321, de 10 de julho de 2019, da Lei Distrital nº: 6.741, de 4 de dezembro de 2020, e dos parágrafos 1º, 2º e 4º do artigo 54 e da expressão “bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência”, constante do inciso I do artigo 57 da Lei Distrital nº: 6.637, de 20 de julho de 2020, em razão de sua desconformidade com os artigos 53 e 71, § 1º, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, *in verbis*:

“LEI Nº 6.321, DE 10 DE JULHO DE 2019 (Autoria do Projeto: Deputada Arlete Sampaio) Reserva aos negros e negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito da administração pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal e do Poder Legislativo, nos termos do que dispõe a Lei federal nº 12.990, de 9 de junho de 2014. O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei: Art. 1º Esta Lei reserva, aos negros e negras, 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal e do Poder Legislativo, nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

§ 1º A reserva de vagas é aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3.

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatas e candidatos negros, pretos e pardos, este é aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5, ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5.

§ 3º A reserva de vagas a candidatas e candidatos negros deve constar expressamente dos editais dos concursos públicos, que especificarão o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

Art. 2º Podem concorrer às vagas reservadas a candidatas e candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Art. 3º Para verificação da veracidade da autodeclaração deve ser indicada uma comissão designada para tal fim, com competência deliberativa.

§ 1º As formas e os critérios de verificação da veracidade da autodeclaração devem considerar, tão

somente, os aspectos fenotípicos do candidato, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato.

§ 2º A comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração deve ter seus membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

§ 3º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 4º As candidatas e os candidatos negros concorrem concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

§ 1º As candidatas e os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não são computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

§ 2º Em caso de desistência de candidata ou candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga é preenchida pela candidata ou candidato negro posteriormente classificado.

§ 3º Na hipótese de não haver número suficiente de candidatas e candidatos negros aprovados para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes são revertidas para a ampla concorrência e são preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Art. 5º A nomeação das candidatas e dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre os números de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros.

Art. 6º O órgão responsável pela política de promoção da igualdade racial no Distrito Federal é responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto nesta Lei.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. Esta Lei não se aplica aos concursos cujos editais tiverem sido publicados antes de sua entrada em vigor”. (Lei Distrital nº: 6.321/2019).

“LEI Nº 6.741, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2020 (Autoria do Projeto: Deputado Cláudio Abrantes) Reserva aos comprovadamente hipossuficientes 10% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista no Distrito Federal. O 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 Ficam reservados aos comprovadamente hipossuficientes 10% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista no Distrito Federal, na forma desta Lei.

§ 1º A reserva de vagas é aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público seja igual ou superior a 10.

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos hipossuficientes, aplica-se a seguinte regra: I – em caso de fração igual ou maior que 0,5, o número é aumentado para o primeiro número inteiro subsequente; II – em caso de fração menor que 0,5, o número é diminuído para número inteiro imediatamente inferior.

§ 3º A reserva de vagas a candidatos hipossuficientes deve constar expressamente dos editais dos concursos públicos, que devem especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

Art. 2º Para efeitos desta Lei, são hipossuficientes, cumulativamente, aqueles:

I – cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1,5 salário mínimo;

II – que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral.

§ 1º A comprovação da hipossuficiência se dá no momento da inscrição.

§ 2º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato é eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, fica sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 3º Os candidatos hipossuficientes concorrem, concomitantemente, às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

§ 1º Os candidatos hipossuficientes aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não são computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

§ 2º Em caso de desistência de candidato hipossuficiente aprovado em vaga reservada, a vaga é preenchida pelo candidato hipossuficiente posteriormente classificado.

§ 3º Na hipótese de não haver número de candidatos hipossuficientes aprovados para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes são revertidas para a ampla concorrência e preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Art. 4º A nomeação dos candidatos aprovados respeita os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos hipossuficientes.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e tem vigência pelo prazo de 10 anos, não se aplicando aos concursos cujos editais já tenham sido publicados antes de sua entrada em vigor”. (Lei Distrital nº: 6.741/2020).

“LEI Nº 6.637, DE 20 DE JULHO DE 2020 (Autoria do Projeto: Deputado Iolando Almeida) Estabelece o Estatuto da Pessoa com Deficiência do Distrito Federal. O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei: [...] Art. 54. Fica assegurado à pessoa com deficiência o direito de se inscrever em concurso público, processo seletivo ou qualquer outro procedimento de recrutamento de mão de obra para provimento de cargo ou emprego público em igualdade de condições com os demais candidatos.

§ 1º O candidato com deficiência, em razão da necessária igualdade de condições, concorre a todas as vagas, sendo no mínimo 20% delas reservados a pessoas com deficiência.

§ 2º Caso a aplicação do percentual de que trata o § 1º resulte em número fracionado, este deve ser elevado até o primeiro número inteiro subsequente, respeitando-se o percentual máximo das vagas oferecidas no certame.

[...]

§ 4º A reserva do percentual adotado é distribuída proporcionalmente pelas vagas em disputa.

[...]

Art. 57. Os editais de concursos públicos devem conter:

I – número de vagas existentes, bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência”. (Lei Distrital nº: 6.637/2020).

A Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios argumenta que as normas impugnadas padecem de vício de iniciativa, tendo em vista que todas elas, de iniciativa parlamentar, por disporem inequivocamente sobre a reserva vagas em concursos públicos, incorrem em manifesta ingerência em matéria afeta à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo e, portanto, em vilipêndio à disciplina prevista nos artigos 53 e 71, § 1º, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

*Frisa que “o pano de fundo que ensejou a propositura da presente ADI é composto pela grave insegurança jurídica que a reserva de vagas em concursos com base em leis com vício formal de iniciativa gera para a população em geral e para aqueles que desejam concorrer em tais certames, com o potencial de gerar centenas de demandas judiciais por aqueles que se sentirem prejudicados em virtude do vício formal de constitucionalidade”.* (Id nº: 27596825)

Em informações, a Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal defende a constitucionalidade das normas. Argumenta que a aplicação do artigo 71, §1º, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal deveria ser mitigada e considerada como legítima a atuação do parlamento. (Id nº: 29001011)

O Governador do Distrito Federal manifestou-se pela improcedência do pedido. Sustenta, em síntese, que as normas impugnadas não cuidam do provimento de cargos públicos, mas sim das condições prévias à investidura nesses cargos, bem como afirma a constitucionalidade material das referidas normas. (Id nº: 29011172)

A Procuradora-Geral do Distrito Federal afirma que as cotas estipuladas pelas leis impugnadas não dizem respeito ao provimento de cargos públicos. São regras que antecedem a investidura, instituindo uma política afirmativa de igualdade. Pugna pela improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade. (Id nº: 29723027)

Por sua vez, a Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal apresenta manifestação, reiterando as razões constantes da peça exordial e requerendo a procedência do pedido, com a modulação dos efeitos da decisão. (Id nº: 30589748)

É o relatório.

Dispõem os artigos 53 e 71, § 1º, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal:

“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”.

Logo, nos termos do artigo 71, § 1º, inciso II, da LODF, as leis que disponham sobre provimentos de cargos são da competência privativa do Chefe do Executivo local.

Nesse passo, conforme bem salientado pela d. Procuradoria-Geral de Justiça:

“[...] embora louvável a intenção do legislador em todas as hipóteses, é patente a inconstitucionalidade formal da Lei distrital 6.321/19, da Lei distrital 6.741/20, e dos parágrafos 1º, 2º e 4º do artigo 54 e da expressão ‘bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência’, constante do inciso I do artigo 57 da Lei distrital 6.637/20, por estabelecerem regras para a seleção e o provimento dos cargos públicos, com a criação de reserva de vagas (cotas) em concursos públicos. A Lei distrital 6.321/19, de iniciativa parlamentar, ‘reserva, aos negros e negras, 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal e do Poder Legislativo’. A Lei distrital 6.741/20, por sua vez, também de autoria parlamentar, reserva ‘aos comprovadamente hipossuficientes 10% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista no Distrito Federal’. Já as normas ora impugnadas dos artigos 54 e 57 da Lei distrital 6.637/20, também de iniciativa parlamentar, estabelecem a reserva de no mínimo 20% (vinte por cento) das vagas para as ‘pessoas com deficiência’ em ‘concurso público, processo seletivo ou qualquer outro procedimento de recrutamento de mão de obra para provimento de cargo ou emprego público’. Elaboradas mediante iniciativa de Deputado Distrital, as disposições legais impugnadas versam, inequivocamente, sobre o provimento de cargos públicos e sobre matéria afeta à organização e ao funcionamento da administração pública local, matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos exatos termos dos artigos 53, 71, § 1º, incisos II e IV, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal [...] Ou seja, ao assim procederem, incorreram 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, relativa às normas de absorção compulsória (ou de repetição obrigatória) da Constituição Nacional acerca do devido processo legislativo”. (Id nº: 30589748).

Impende frisar que a matéria sob análise não se afigura inédita, tendo este e. Conselho Especial se manifestado pela inconstitucionalidade formal de normas de iniciativa parlamentar e que versavam sobre reserva de vagas ou estabelecimento de cotas. Relembre-se:

**“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 296820, 20060020091074ADI, Relator: ROMEU GONZAGA NEIVA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 19/2/2008, publicado no DJE: 9/9/2008. Pág.: 24).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.639/2016. PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. RESERVA DE VAGAS PARA PARTICIPAÇÃO DE PEÇAS PUBLICITÁRIAS E PROPAGANDAS REALIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO DISTRITAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE PROPAGANDA ART. 22, XXIX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO ART. 14 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR. OFENSA AOS ARTIGOS 53, CAPUT, 71, § 1º, I E IV E 100, IV E X, DA LODF. VÍCIO MATERIAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. ARTIGO 19, CAPUT, DA LODF. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS EX NUNC E ERGA OMNES.

1. Visando uniformizar as regras incidentes sobre os meios de comunicação públicos e privados, compete privativamente à União legislar sobre "propaganda comercial" (CF/88, art. 22, XXIX), de modo que temas como a liberdade de expressão, o direito à informação e a prevenção de abusos ao princípio administrativo da impessoalidade, porque relacionados à publicidade governamental, merecem tratamento nacional.

2. Nos termos dos artigos 53, caput, 71, § 1º, I e IV e 100, IV 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.

**3. 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 para pessoas com deficiência participarem das campanhas publicitárias do governo; sobre atribuições dos órgãos e entidades da administração pública (art. 71, § 1º, IV, da LODF) - tal qual do art. 134-A da lei questionada - e sua organização e funcionamento (art. 100, X, LODF) - como a reserva de vagas em contratos de prestação de serviço.**

4. A lei em comento não obedece a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, dificultando e encarecendo a publicidade do Distrito Federal, pois, nos termos do § 1º do art. 134-A da Lei impugnada, caso o percentual de que trata o caput resulte em número fracionado, deverá ser elevado para o primeiro número inteiro subsequente.

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

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente com efeitos ex nunc e erga omnes”. (Acórdão 996230, 20160020182127ADI, Relator: SIMONE LUCINDO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 7/2/2017, publicado no DJE: 21/2/2017. Pág.: 403-407).

“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 940649, 20150020201038ADI, Relator: SIMONE LUCINDO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 26/4/2016, publicado no DJE: 17/5/2016. Pág.: 20/22).

Ante o exposto, julgo **PROCEDENTE** o pedido e declaro a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº: 6.321, de 10 de julho de 2019, da Lei Distrital nº: 6.741, de 4 de dezembro de 2020, e dos parágrafos 1º, 2º e 4º do artigo 54 e da expressão “bem como o total correspondente à reserva destinada à pessoa com deficiência”, constante do inciso I do artigo 57 da Lei Distrital nº: 6.637, de 20 de julho de 2020, com efeitos prospectivos para os editais que vierem a ser publicados no prazo de 01 (um) ano após a publicação desse acórdão e eficácia *erga omnes*.

É como voto.

**O Senhor Desembargador JAIR SOARES – Vogal**

Inseri voto no sistema acompanhando o eminente relator, que modifiko, em parte, para acrescentar a modulação dos efeitos na forma proposta pela Desembargadora Carmelita Brasil.

**A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI – Vogal**

Senhor Presidente, acompanho o eminente Relator, com a devida vênua da Desembargadora Carmelita Brasil, de modo que sejam os efeitos produzidos apenas no prazo de um ano.

**O Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA – Presidente e Vogal**

Com o Relator.

**DECISÃO**

Julgada procedente a ação, com eficácia *erga omnes* e efeito temporal modulado, nos termos do voto do eminente Relator. Maioria.

**DECISÃO**

Julgada procedente a ação com eficácia "erga omnes" e efeito temporal modulado nos termos do voto do e. Relator. Maioria.