

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PELO 87/2017

PARECER N° 1 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre a PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA n° 87, de 2017, que altera dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal, para dispor sobre percentual de reserva de vagas para negros.

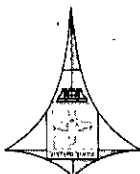
Autora: DEPUTADA TELMA RUFINO

Relator: DEPUTADO PROF. ISRAEL

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Lei Orgânica n° 87/2017 altera o inciso VII do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, para determinar a reserva de percentuais não cumulativos de cargos e empregos públicos para provimento por negros, mediante a utilização da autodeclaração e de critérios subsidiários de heroidentificação.

Na justificação, afirma-se que "que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADC n° 41, julgou procedente o pedido para declarar inteiramente constitucional a Lei Federal n° 12.990, de 9 de junho de 2014, que criou, no âmbito da União, reserva de vagas para provimento de cargos e empregos públicos efetivos para negros". Sustenta-se, ainda, que "as políticas de ação afirmativa mediante reserva de vagas para negros em concursos públicos são plenamente compatíveis com o disposto na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal, cujos dispositivos são voltados à garantia da isonomia material e à construção de sociedade solidária e plural, com redução das desigualdades sociais e promoção do bem comum, sem preconceitos de origem, raça, cor, idade e outras formas de discriminação".



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Seguem-se a cláusula de vigência e a de revogação.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 210, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das emendas à Lei Orgânica do Distrito Federal, quanto à constitucionalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo.

Quanto aos aspectos formais da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 87/2017, verifica-se que a proposição atende ao requisito constitucional de oito subscritores. Observa-se, ainda, que a cláusula de revogação apresenta-se vazia de efetividade, porquanto não haja matéria a ser revogada.

Inicialmente, é importante destacar que o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes é corolário de um sistema político democrático e moderno. E a Lei Orgânica do Distrito Federal determina, em seu art. 53, o que se segue, *in verbis*:

Art. 53. *São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.*

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.

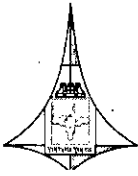
Apesar disso, a Proposta de Emenda à Lei Orgânica em exame, ao dispor sobre servidores públicos apresenta inconstitucionalidade formal, uma vez que a Lei Orgânica do Distrito Federal determina a iniciativa reservada ao Governador do Distrito Federal para a matéria objeto da presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica, *ipsis litteris*:

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.)¹*

I – a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)

II – ao Governador; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)

¹ Texto original: Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



(...)

§ 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;²

(...)

Deve-se destacar, ainda, que a mera inserção de conteúdo normativo estranho à disciplina constitucional da Lei Orgânica do Distrito Federal não lhe altera os princípios fundamentais, como o da separação dos poderes. O Supremo Tribunal Federal tem entendimento pacificado nesse sentido:

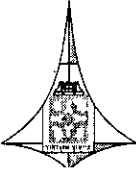
*"Poder Constituinte estadual: autonomia (ADCT, art. 11): restrições jurisprudenciais inaplicáveis ao caso. É da jurisprudência assente do Supremo Tribunal que afronta **o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes o trato, em constituições estaduais, de matéria sem caráter essencialmente constitucional – assim, por exemplo, a relativa à fixação de vencimentos ou à concessão de vantagens específicas a servidores públicos –, que caracterize fraude à iniciativa reservada ao Poder Executivo de leis ordinárias a respeito: precedentes.** A jurisprudência restritiva dos poderes da Assembleia Constituinte do Estado-membro não alcança matérias às quais, delas cuidando, a CR emprestou alçada constitucional" (ADI 104, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 4-6-2007, Plenário, DJ de 24-8-2007.)*

Ressalta-se, também, que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, no julgamento da ADI nº 20160020009806, decidiu, de forma unânime, que *"as matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no art. 61, §1º, da Constituição Federal, são de observância obrigatória nas Constituições Estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal e que, cabendo ao Poder Executivo a organização e funcionamento da Administração Pública, bem como a iniciativa de leis a esse respeito, a ele cabe também a iniciativa das propostas de emendas à Lei Orgânica sobre o tema, nos termos do que estabelece o art. 71, §1º, da LODF, tomado em simetria"*:

² Ver ADI nº 2007 00 2 011613-1 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 4/8/2010 e de 15/3/2012, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade por omissão do Governador do Distrito Federal quanto à elaboração do Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Distrito Federal.

A Lei Complementar nº 840, de 2011, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais.

KS



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

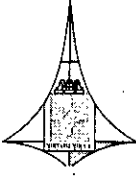
Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA À LEI ORGÂNICA - MUDANÇA DE REGIME CELETISTA PARA ESTATUTÁRIO. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR - VÍCIO DE INICIATIVA 1. As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no art. 61, §1º, da Constituição Federal, são de observância obrigatória nas Constituições Estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal. 2. Cabendo ao Poder Executivo a organização e funcionamento da Administração Pública, bem como a iniciativa de leis a esse respeito, a ele cabe também a iniciativa das propostas de emendas à Lei Orgânica sobre o tema, nos termos do que estabelece o art. 71, §1º, da LODF, tomado em simetria. 3. Emenda à Lei Orgânica proposta por parlamentar, com a finalidade de permitir que empregados públicos migrem do regime celetista para o estatutário, acarreta usurpação de competência legislativa, uma vez que a matéria insere-se no rol da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, deixando claro a inconstitucionalidade formal da referida norma. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente com efeitos ex tunc e erga omnes. (ADI 20160020009806, julgada em 11 de Abril de 2017).

Neste contexto, observa-se, também, que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios tem jurisprudência consolidada quanto à iniciativa reservada ao Governador do Distrito Federal para matéria relacionada a provimento de cargo público:

AÇÃO DIRETA 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 TJDF. 4.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Pedido de inconstitucionalidade julgado procedente. (ADI 20170020089707, julgada em 8 de agosto de 2017).

Deve-se esclarecer, também, que a Lei federal nº 12.990/2014, cuja constitucionalidade foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADC 41/DF, teve o seu processo legislativo iniciado pela Presidente da República, observando-se, portanto, o § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que reserva ao Presidente da República a iniciativa leis que disponham sobre servidores públicos e seu regime jurídico:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

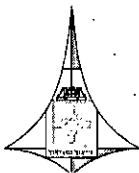
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

(...)

No julgamento da ADC 41/DF, portanto, não se tratou de vício de iniciativa da proposição que deu origem à Lei federal nº 12.990/2014, uma vez se atendeu ao referido § 1º do art. 61 da Constituição Federal. Esse dispositivo da Constituição Federal, por força do Princípio Constitucional da Simetria, aparece positivado na Lei Orgânica do Distrito Federal no art. 71. O Supremo Tribunal Federal, ao definir o Princípio da Simetria, afirmou que

*"(...) no desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado **princípio ou regra da simetria**, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. (ADI 4.298 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de*



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



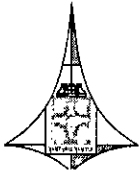
27-11-2009 e ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-6-2013, P, DJE de 13-8-2013).

Por fim, é preciso esclarecer, ainda, que a edição de lei, de iniciativa do Governador do Distrito Federal, estabelecendo percentual de reserva de vagas em cargos e empregos públicos para negros não requer a prévia inclusão de norma nesse sentido na Lei Orgânica do Distrito Federal, uma vez que a Constituição Federal, no *caput do art. 5º*, estabelece o Princípio Constitucional da Igualdade:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

E o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência pacífica e consolidada no sentido de que a igualdade que deriva do art. 5º da Constituição Federal gera efeitos concretos e imediatos (ADPF 186/DF e ADC 41/DF). Em outros termos, o Princípio da Igualdade deve ser aplicado ou interpretado a partir de perspectiva material e não meramente formal:

*Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE VAGAS PARA NEGROS EM CONCURSOS PÚBLICOS. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 12.990/2014. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É constitucional a Lei nº 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, por três fundamentos. 1.1. **Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia.** Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente. 1.2. Em segundo lugar, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência. A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Como qualquer outro candidato, o beneficiário da política deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão. Além disso, a incorporação do fator "raça" como critério de seleção, ao invés de afetar o princípio da eficiência, contribui para sua realização em maior extensão, criando uma "burocracia representativa", capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais. 1.3. Em terceiro lugar, a medida observa o princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão. A existência de uma política de cotas para o acesso de negros à educação superior não torna a reserva de vagas nos quadros da administração pública desnecessária ou desproporcional em sentido estrito. Isso porque: (i) nem todos os cargos e empregos públicos exigem curso superior; (ii) ainda quando haja essa exigência, os beneficiários da ação afirmativa no serviço público podem não ter sido beneficiários das cotas nas universidades*



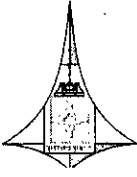
CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



públicas; e (iii) mesmo que o concorrente tenha ingressado em curso de ensino superior por meio de cotas, há outros fatores que impedem os negros de competir em pé de igualdade nos concursos públicos, justificando a política de ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014. 2. Ademais, a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa. 3. Por fim, a administração pública deve atentar para os seguintes parâmetros: (i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos; (ii) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura); (iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; e (iv) a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas. 4. Procedência do pedido, para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Tese de julgamento: " É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa". (ADC 41/DF, julgada em 8 de junho de 2017)

EMENTA : ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. I – Não contrária - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro. V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. VII - No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação - é escusado dizer - incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perséguídos. VIII - Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente. (ADPF 186/DF, julgada em 26 de abril de 2012)

Por esses motivos, com fundamento no art. 53, no art. 71, § 1º, II, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal, e no art. 130, II, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nosso voto é pela INADMISSIBILIDADE da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 87/2017.

Sala das Comissões, em

Deputado PROF. REGINALDO VERAS

Presidente


Deputado PROF. ISRAEL

Relator