



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

A **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, nos termos da Portaria nº 886/16-PGJ/MPDFT e com fundamento no artigo 8º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra a **Lei distrital 5.761**, de 14 de dezembro de 2016, que altera a Lei distrital 4.996, de 19 de dezembro de 2012, em face do disposto nos artigos 2º, parágrafo único, 3º, inciso XI, 19, *caput*, 52, 71, § 1º, incisos IV, VI e VII, 100, incisos VI e X, 321, 328, inciso IV, e 56, este último do Ato das Disposições Transitórias, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Da norma impugnada

No caso presente, evidenciar-se-á a inconstitucionalidade formal subjetiva da norma impugnada por **vício de iniciativa**, tendo em vista que oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar de Deputado distrital disciplinando o tema da **doação de imóveis públicos do Distrito Federal aos atuais ocupantes**, matéria cujo processo legislativo só pode ser validamente deflagrado através da iniciativa **privativa** do Governador do Distrito Federal, nos termos da Carta Política local (LODF).

Além disso, a presente ADI indicará a inconstitucionalidade **material** da lei distrital por violação aos princípios constitucionais da **isonomia**, da **impessoalidade** e da **razoabilidade**, flagrantemente vilipendiados pela norma.

Como ponto de partida, confira-se a redação do diploma legal impugnado, *verbis* (grifos acrescentados):

LEI Nº 5.761, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2016

(Autoria do Projeto: Deputado Lira)

Altera a Lei nº 4.996, de 19 de dezembro de 2012, que Dispõe sobre a *regularização fundiária* no Distrito Federal e dá outras providências.

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 O **art. 3º da Lei nº 4.996**, de 19 de dezembro de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º Fica autorizada a regularização, por meio de doação, de imóveis do Distrito Federal de até 250 metros quadrados aos atuais ocupantes de parcelamentos informais consolidados, previstos na Estratégia de Regularização Fundiária de Interesse Social do Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

§ 1º Os ocupantes de imóveis em assentamentos ou parcelamentos informais consolidados a que se refere o *caput* cuja residência seja afetada por obras de infraestrutura urbana, implantação de equipamentos públicos, abertura de ruas ou outras ações necessárias ao processo de regularização **têm direito a reassentamento em lote urbanizado, preferencialmente no mesmo assentamento ou parcelamento objeto de respectiva regularização.**

§ 2º Nos casos em que a poligonal a ser regularizada não comporte a criação de lotes para fins de atendimento ao disposto no § 1º, **o Poder Público deve ofertar lote em outra área passível de regularização ou em cidade consolidada.**



§ 3º O órgão do Poder Executivo responsável pela execução da política habitacional do Governo do Distrito Federal **deve destinar pelo menos 3% das unidades de programas habitacionais para fins de atendimento dos ocupantes de assentamentos irregulares** a qualquer título não passíveis de regularização, nos termos da legislação vigente.

§ 4º Para o disposto no § 3º, deve-se comprovar:

I – existência do assentamento irregular há pelo menos 8 anos contados da publicação da Lei nº 4.996, de 2012;

II – requerimento de regularização fundiária protocolado junto ao órgão do Poder Executivo responsável pela política habitacional do Distrito Federal.

§ 5º O beneficiário da medida instituída pelo § 3º deve comprovar residir no endereço do qual ocorrerá o remanejamento há pelo menos 5 anos.

§ 6º Para a regularização a que se refere o *caput*, o interessado deve cumprir cumulativamente os seguintes requisitos, sem prejuízo de outros exigidos por legislação específica:

I – ter renda familiar de até 5 salários-mínimos;

II – não ter sido anteriormente beneficiado em programas habitacionais do Distrito Federal;

III – comprovar que reside no Distrito Federal há pelo menos 5 anos e 1 dia;

IV – não ser e nem ter sido proprietário, promitente comprador ou cessionário de imóvel residencial no Distrito Federal;

V – não ocupar área com restrição urbanística e ambiental nos termos da legislação vigente.

Art. 2º No prazo de 90 dias a contar da publicação desta Lei, o Poder Executivo deve promover as alterações necessárias no Decreto nº 34.210, de 13 de março de 2013.

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

Art. 4º **Revogam-se as disposições em contrário, especialmente o art. 7º da Lei nº 4.996, de 2012¹**, com a redação que lhe deu a Lei nº 5.347, de 20 de maio de 2014.

¹ **LEI Nº 4.996, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2012**

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a regularização fundiária no Distrito Federal e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Aplicam-se ao Distrito Federal os dispositivos referentes à regularização fundiária de assentamentos urbanos constantes da Lei federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e alterações.

Art. 2º Para fins de regularização fundiária nas cidades consolidadas, oriundas de programas de assentamento promovidos pelo Distrito Federal, fica autorizada a doação dos imóveis do Distrito Federal aos atuais ocupantes nos casos em que a ocupação for mansa e pacífica há pelo menos cinco anos e um dia na data da publicação desta Lei.

§ 1º O interessado, para o fim de contar o prazo exigido neste artigo, pode acrescentar ao período de sua ocupação o de seus antecessores, contanto que sejam contínuos.

§ 2º O disposto no *caput* não se aplica ao ocupante que seja proprietário de imóvel urbano nos termos do art. 329, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 3º Fica autorizada a regularização, por meio de doação, de imóveis do Distrito Federal de até 250 metros quadrados aos atuais ocupantes de parcelamentos informais consolidados, previstos na Estratégia de Regularização Fundiária de Interesse Social do Plano Diretor de Ordenamento Territorial. (Artigo com a redação da Lei nº 5.761, de 14/12/2016.)

§ 1º Os ocupantes de imóveis em assentamentos ou parcelamentos informais consolidados a que se refere o *caput* cuja residência seja afetada por obras de infraestrutura urbana, implantação de equipamentos públicos, abertura de ruas ou outras ações necessárias ao processo de regularização têm direito a reassentamento em lote urbanizado, preferencialmente no mesmo assentamento ou parcelamento objeto de respectiva regularização.



II. Da Inconstitucionalidade formal

A lei impugnada, elaborada por **iniciativa de Deputado Distrital**, trata, em síntese, dos seguintes temas:

- a) doação de imóveis públicos do Distrito Federal de até 250 metros quadrados aos atuais ocupantes de parcelamentos informais consolidados (arts. 1º e 2º);
- b) criação de outros direitos não previstos na Lei distrital 4.996/2012, como o direito a reassentamento, oferta de outro lote, etc.;
- c) destinação de pelo menos 3% das unidades de programas habitacionais para fins de atendimento dos ocupantes de assentamentos irregulares a qualquer título não passíveis de regularização; e

§ 2º Nos casos em que a poligonal a ser regularizada não comporte a criação de lotes para fins de atendimento ao disposto no § 1º, o Poder Público deve ofertar lote em outra área passível de regularização ou em cidade consolidada.

§ 3º O órgão do Poder Executivo responsável pela execução da política habitacional do Governo do Distrito Federal deve destinar pelo menos 3% das unidades de programas habitacionais para fins de atendimento dos ocupantes de assentamentos irregulares a qualquer título não passíveis de regularização, nos termos da legislação vigente.

§ 4º Para o disposto no § 3º, deve-se comprovar:

I – existência do assentamento irregular há pelo menos 8 anos contados da publicação da Lei nº 4.996, de 2012;

II – requerimento de regularização fundiária protocolado junto ao órgão do Poder Executivo responsável pela política habitacional do Distrito Federal.

§ 5º O beneficiário da medida instituída pelo § 3º deve comprovar residir no endereço do qual ocorrerá o remanejamento há pelo menos 5 anos.

§ 6º Para a regularização a que se refere o caput, o interessado deve cumprir cumulativamente os seguintes requisitos, sem prejuízo de outros exigidos por legislação específica:

I – ter renda familiar de até 5 salários-mínimos;

II – não ter sido anteriormente beneficiado em programas habitacionais do Distrito Federal;

III – comprovar que reside no Distrito Federal há pelo menos 5 anos e 1 dia;

IV – não ser e nem ter sido proprietário, promitente comprador ou cessionário de imóvel residencial no Distrito Federal;

V – não ocupar área com restrição urbanística e ambiental nos termos da legislação vigente.

Art. 4º Os ocupantes dos imóveis que não atenderem ao disposto nos arts. 2º e 3º, caput e incisos de I a IV, têm direito à regularização fundiária, mediante o pagamento de valor correspondente à avaliação realizada com base em critérios específicos para fins de regularização e nas condições definidas por ato do Poder Executivo, desde que não sejam proprietários, promitentes compradores ou cessionários de outro imóvel no Distrito Federal.

Art. 5º Para o ocupante que seja proprietário, promitente comprador ou cessionário de outro imóvel no Distrito Federal, é garantido o exercício do direito de preferência quando da licitação do imóvel a ser regularizado.

Parágrafo único. O direito de preferência de que trata este artigo pode ser exercido em relação a um único imóvel.

Art. 6º Constitui obrigação do ocupante adotar as providências necessárias com vistas à regularização fundiária nos termos desta Lei, sob pena de, não o fazendo, o imóvel ser objeto de licitação, na forma da lei.

Art. 7º Para fazer jus aos benefícios desta Lei, o interessado deve apresentar o requerimento de regularização até 31 de dezembro de 2014. (Artigo com a redação da Lei nº 5.347, de 20/5/2014, grifos acrescentados.)

Art. 8º O valor arrecadado com as alienações previstas nesta Lei destina-se ao Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS.

Art. 9º Fica autorizada a doação de bens imóveis do Distrito Federal aos fundos criados no âmbito de programas federais para provisão habitacional de interesse social.

Art. 10. O disposto nesta Lei deve ser aplicado, conforme a atribuição, pela Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios ou pela Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento urbano ou entidades vinculadas.

Art. 11. O Poder Executivo deve regulamentar esta Lei no prazo de trinta dias.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13. Revogam-se as disposições em contrário.



- d) revogação de dispositivo da Lei distrital 4.996/2012, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que fixava o prazo final para apresentação de requerimento de regularização (art. 4º).

Como se percebe, a lei impugnada, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar vetado pelo Governador e mantido pela Câmara Legislativa, após derrubado o veto, não observou as principais normas gerais acerca da **legitimidade para a propositura de leis** que disponham sobre a **administração de imóveis públicos** pertencentes ao Distrito Federal e sobre o **uso e a ocupação do solo**, cuja iniciativa é **exclusiva** do Chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, foram violados vários dispositivos da Lei Orgânica distrital, com destaque para os dispositivos a seguir transcritos (grifos acrescentados):

Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:

(...)

XI - **zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília**, tombado sob a inscrição n.º 532 do Livro do Tombo Histórico, **respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto n.º 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria n.º 314, de 8 de outubro de 1992**, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. (Inciso incluído pela Emenda a Lei Orgânica n.º 12, de 12 de dezembro de 1996 - DODF de 19.12.96)

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

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 n.º 86, de 2015.)

(...)

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

(...)

VI – **plano diretor de ordenamento territorial, lei de uso e ocupação do solo, plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e planos de desenvolvimento local**; (Inciso acrescentado pela Emenda à Lei Orgânica n.º 80, de 2014.)

VII – **afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal**. (Inciso acrescentado pela Emenda à Lei Orgânica n.º 80, de 2014.)

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

(...)



VI – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

(...)

Art. 321. **É atribuição do Poder Executivo** conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e **elaboração dos planos diretores de ordenamento territorial** e locais, bem como sua **implementação**.

Art. 56. Até a aprovação da lei de uso e ocupação do solo, **o Governador do Distrito Federal poderá enviar**, precedido de participação popular, **projeto de lei complementar específica que estabeleça o uso e a ocupação de solo ainda não fixados para determinada área, com os respectivos índices urbanísticos**. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Parágrafo único. A **alteração dos índices urbanísticos, bem como a alteração de uso e desafetação de área, até a aprovação da lei de uso e ocupação do solo, poderá ser efetivada por leis complementares específicas de iniciativa do Governador**, motivadas por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal.

A propósito, no seu artigo 3º, inciso XI, a Lei Orgânica impõe ao Distrito Federal o dever de zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição 532 do Livro do Tombo Histórico, e o respeito às definições e aos critérios constantes do Decreto 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Entre tais normas, que passaram a ter *status* constitucional, destaca-se a constante do artigo 14 do referido decreto, que estabelece que “**o Governador do Distrito Federal proporrá a edição de leis que venham a dispor sobre o uso e ocupação do solo em todo o território do Distrito Federal**”.

Pela simples leitura da lei impugnada, dificuldade inexistente em se aquilatar que ela disciplina matéria da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido tem decidido, reiteradamente, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. A título exemplificativo, vale destacar as seguintes decisões, *verbis* (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES nº 83/98, 138/98, 168/98, 197/99 E LEIS



ORDINÁRIAS nº 870/95, 1.011/96, 1.257/96, 1.374/97, 1.385/97, 1.689/97, 2.026/98, 2.063/98. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. PLANALTINA. VÍCIO DE ORDEM FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. INAPLICABILIDADE.

1. As leis em comento **desprezaram a disciplina contida na Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da legitimidade para a propositura de leis sobre o uso e ocupação do solo, incorrendo em vício de iniciativa.**

2. Consoante entendimento consolidado neste Tribunal é da **competência privativa do Governador do Distrito Federal iniciar o processo legislativo que tenha por escopo a criação de normas acerca da destinação de áreas públicas e a ocupação e uso do solo, sendo descabida a iniciativa parlamentar.**

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

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar, com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade das Leis complementares nº 83/98, 138/98, 168/98, 197/99, bem como das Leis nº 870/95, 1.011/96, 1.257/96; 1.374/97, 1.385/97, 1.689/97, 2.026/98 e 2.063/98, frente aos artigos 3º, inciso XI; 52; 100, inciso VI e 321, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal. (Acórdão n.824040, 20140020035014ADI, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 23/09/2014, Publicado no DJE: 15/10/2014. Pág.: 80)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 594/02 - LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - LOTE - USO - DESTINAÇÃO - ALTERAÇÃO - **COMPETÊNCIA PRIVATIVA - GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL** - LIMINAR CONCEDIDA - EFEITOS EX TUNC E ERGA OMNES - UNÂNIME.

Tanto o Decreto nº 10.829/87, quanto a Portaria nº 314/92, do Instituto Brasileiro do Patrimônio cultural - IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, **conferem ao Governador do Distrito Federal competência privativa para iniciar o processo legislativo, quando se tratar o tema de uso e ocupação do solo em todo o território do Distrito Federal, posição ratificada pelo art. 321, da LODFT.**(TJDFT, Conselho Especial, ADI 2004.00.2.004098-9, rel. Des. LÉCIO RESENDE, julg. 9.11.2004, acórdão 205.096, unânime, publ. DJU 1º.2.2005, pág. 100.)

Na espécie, o procedimento estabelecido pela LODF defere a iniciativa das leis acerca dos bens do Distrito Federal e do uso e ocupação do solo ao Governador do Distrito Federal, que também tem o poder de veto *in casu* (LODF, art. 58, *caput* e inciso IX). À Câmara Legislativa compete apenas votar projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo, não podendo nenhum de seus membros apresentar projeto de lei ordinária ou



complementar sobre uso e ocupação do solo Distrito Federal, como ocorreu na presente hipótese.

Tais disposições, que estabelecem a competência privativa do Poder Executivo para tratar da matéria, objetivam uma **ocupação ordenada do território**, o que exige planejamento prévio, como resulta óbvio. Para isso, centralizam no Poder Executivo a iniciativa para a adoção de medidas eventualmente necessárias.

Dessa forma, a Lei Orgânica do Distrito Federal objetiva restringir a possibilidade de alterações sem que haja planejamento e análise prévios da necessidade e da utilidade na mudança de destinação por parte dos **órgãos públicos responsáveis pela política de ocupação territorial**. Vale ressaltar, mais uma vez, que tais restrições não foram observadas na presente hipótese, na medida em que o projeto de lei aprovado derivou de iniciativa parlamentar.

Ademais, por também revelar **ingerência indevida** em assuntos da competência **privativa** do Chefe do Poder Executivo, como a **organização e gestão dos programas habitacionais** da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB, a lei impugnada merece ser declarada formalmente inconstitucional **também** por esse motivo.

Isso porque as disposições da lei ora atacada versam sobre **atribuições específicas, organização e funcionamento** de órgão integrante da Administração Pública do Distrito Federal, matéria cuja **iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo**, nos termos dos artigos 53, 71, § 1º, incisos II e IV, e 100, incisos VI e X da Lei Orgânica do Distrito Federal, *verbis* (grifos acrescentados):

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

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (*Caput* com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)

(...)

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

(...)

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



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

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

(...)

X - **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal,** na forma desta Lei Orgânica;

Assim, a iniciativa de leis que disponham sobre tais matérias é igualmente **privativa** do Chefe do Poder Executivo. A usurpação de tal competência enseja verdadeira violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

Como se vê, a lei ora impugnada, por derivar de iniciativa parlamentar, vulnera também aquilo que o Supremo Tribunal Federal convencionou denominar de postulado constitucional de **reserva de administração**.

Por força de referido postulado, em prestígio à dicção dada ao tema pelo Min. Celso de Mello, fica vedada a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

No caso dos autos, a Administração Pública do Distrito Federal foi diretamente afetada pelas significativas alterações introduzidas pela lei impugnada no tocante aos **critérios** e **requisitos** para a regularização fundiária estabelecida pela Lei distrital 4.996/12 e para a participação no programa habitacional gerido pela CODHAB, inclusive com a **destinação de “pelo menos 3% das unidades de programas habitacionais para fins de atendimento dos ocupantes de assentamentos irregulares a qualquer título não passíveis de regularização”** (art. 3º, § 3º).

Confira-se, apenas a título de ilustração do vício formal que macula de nulidade o diploma normativo impugnado, o seguinte trecho de aresto do Supremo Tribunal Federal (grifos acrescentados):

[...] O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis. - **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o**



processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. [...]. (STF, ADI 776 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/1992, DJ 15-12-2006 PP-00080 EMENT VOL-02260-01 PP-00029).

Em situações semelhantes, assim decidiu o e. Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, *verbis* (grifos acrescentados):

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 extunc, 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. (Acórdão n.606528, 20110020171158ADI, Relator: WALDIR LEÔNICIO LOPES JÚNIOR, Conselho Especial, Data de Julgamento: 10/07/2012, Publicado no DJE: 06/08/2012. Pág.: 42).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DISTRITAL N. 5.473, DE 23 DE ABRIL DE 2015 – INICIATIVA PARLAMENTAR – ASSEGURA AO IDOSO INTERNADO NOS



HOSPITAIS DA REDE PÚBLICA E PRIVADA DO DISTRITO FEDERAL O DIREITO A VAGA EM UNIDADE DE TRATAMENTO INTENSIVO – ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE GOVERNO – MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL – VIOLAÇÃO À LODF – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A Lei distrital impugnada, de iniciativa parlamentar, ao assegurar ao idoso internado nos hospitais públicos e particulares do Distrito Federal o direito à vaga em unidade de tratamento intensivo, acabou por **violar o princípio da separação de poderes, promovendo indevida interferência na administração e no funcionamento e nas atribuições de secretaria de governo, usurpando competência privativa do Governador do Distrito Federal, violando a LODF.**

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (Acórdão n.904328, 20150020176900ADI, Relator: HUMBERTO ADJUTO ULHÔA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 03/11/2015, Publicado no DJE: 09/11/2015. Pág.: 48)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 4.146/2008 - VÍCIO FORMAL DECORRENTE DA INICIATIVA - PROCEDÊNCIA.

1. É da essência do regime democrático a separação e independência dos Poderes, não se admitindo a usurpação das prerrogativas de um pelo outro.

2. Estatuído pela Lei Orgânica do Distrito Federal que **é da competência exclusiva do Governador a iniciativa de lei disposta sobre criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública, tem-se por inconstitucional a lei oriunda de projeto apresentado por parlamentar.**

3. Ação julgada procedente. Unânime. (Acórdão n.332494, 20080020080429ADI, Relator: ESTEVAM MAIA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 11/11/2008, Publicado no DJE: 11/03/2009. Pág.: 121)

Assim, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade formal subjetiva da lei impugnada, nos termos da jurisprudência consolidada do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local sobre o tema.

III. Da inconstitucionalidade material da lei

Mas não é apenas do ponto de vista da afronta às normas que disciplinam o devido processo legislativo *procedimental* que a norma impugnada malfez as disposições da Carta Política local. Como se buscará evidenciar, ela também é inconstitucional do ponto de vista **substancial**, ao vulnerar o conteúdo jurídico-



normativo dos princípios constitucionais da **isonomia**, da **impessoalidade** e da **razoabilidade**.

Com efeito, ao generalizar situação de discrimen favorável a uma determinada **parcela da população** que, pelas mais variadas razões, **já ocupa ilegalmente áreas públicas**, a Lei distrital 5.761 substancia tratamento atentatório ao postulado da **isonomia**, ao conceder benefícios como o **reassentamento**, a **destinação de outro lote** ou a **destinação de 3% dos lotes destinados aos programas habitacionais** criados para amparar, prioritariamente, a população de baixa renda.

Como cediço, o princípio da **igualdade**, mais que objetivo primordial a ser perseguido por toda organização social, traduz o próprio **conteúdo** dos direitos fundamentais em sua perspectiva histórica. Na precisa lição de Luigi Ferrajoli,

“(…) los derechos fundamentales, al corresponder a intereses y expectativas de todos, forman el fundamento y el parámetro de la igualdad jurídica y por ello de la que llamaré dimensión “substancial” de la democracia, previa a la dimensión política o “formal” de ésta, fundada en cambio sobre los poderes de la mayoría. Esta dimensión no es otra cosa que el conjunto de las garantías aseguradas por el paradigma del Estado del derecho, que, modelado en los orígenes del Estado moderno sobre la exclusiva tutela de los derechos de libertad y propiedad, puede muy bien ser ampliado – luego del reconocimiento constitucional como “derechos” de expectativas vitales como la salud, la educación y la subsistencia – también al “Estado social”, que se há desarrollado de hecho en este siglo sin las formas y sin las garantías del Estado de derecho y sólo en las de la mediación política, y hoy, también por esto, en crisis”. (FERRAJOLI, Luigi. **Derechos fundamentales: Lei ley del más débil**. 2. ed. Editorial Trotta, 2001, p. 42).²

No magistério doutrinário de José Afonso da Silva (**Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 227), são inconstitucionais as **discriminações não autorizadas pela Constituição**, sendo que uma das formas de se incorrer em referida inconstitucionalidade se dá justamente através da outorga de benefício “a pessoas ou grupos, discriminando-os favoravelmente

² Tradução livre do excerto: “(…) **os direitos fundamentais, ao corresponderem a interesses e expectativas de todos, formam o fundamento e o parâmetro da igualdade jurídica e por meio dele aquilo que chamarei de dimensão ‘substancial’ da democracia, prévia à dimensão política ou ‘formal’ desta, fundada em lugar dos poderes da maioria**. Esta dimensão não é outra coisa que o conjunto das garantias asseguradas pelo paradigma do Estado de direito, que, modelado nas origens do Estado moderno sobre a exclusiva tutela dos direitos de liberdade e propriedade, pode muito bem ser ampliado – a partir do reconhecimento constitucional de ‘direitos’ a expectativas vitais como a saúde, a educação e a subsistência – também ao ‘Estado social’, que se desenvolveu de fato neste século sem as formas e sem as garantias do Estado de direito e somente no que se refere à mediação política, e hoje, também por isso, em crise”.



em detrimento de **outras pessoas ou grupos em igual situação**. Neste caso, não se estendeu às pessoas ou grupos discriminados o mesmo tratamento dado aos outros. O ato é inconstitucional, sem dúvida, porque feriu o princípio da isonomia” (g.n.). Precisamente esta a hipótese ventilada pela norma distrital impugnada.

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

Deveras, a questão central reside em saber se existe, no caso de invocação de pretexto justificador de “tratamento desigual para situações desiguais”, **uma razão objetiva e idônea que legitime, em bases razoáveis, o tratamento diferenciado** instituído em lei local a favor dos atuais ocupantes de áreas públicas.

Para responder a questionamentos similares, doutrina e jurisprudência têm procurado, até agora, buscar no direito infraconstitucional - nos aspectos de política jurídica ou constitucional - a desejabilidade de soluções, o cálculo das consequências ou dos efeitos sociais que possam fundamentar a **razoabilidade** da decisão tomada com base no senso comum ou em qualquer outra categoria objetiva.

Na precisa lição da constitucionalista lusitana Cristina M. M. Queiroz, “esta ‘nova’ concepção da lei – a ‘limitação do legislador pelo princípio da igualdade’ ou ‘igualdade na formulação da lei’ – situa a relação entre o *poder legislativo* e o *poder judicial* em termos radicalmente inovadores. Deste modo, o primeiro juízo que o Tribunal Constitucional terá de levar a cabo será, precisamente, um *juízo sobre a própria lei*. Daqui decorre a criação de figuras como o ‘excesso de poder’ ou o ‘desvio de poder’ da doutrina italiana, retiradas do direito administrativo, ou o princípio da ‘proporcionalidade’ (‘proibição do arbítrio’) do direito alemão” (QUEIROZ, Cristina M. M. **Direitos fundamentais (teoria geral)**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, p. 108-109).

São diversos os exemplos colhidos tanto da Constituição Federal quanto da Lei Orgânica do Distrito Federal, que aqui mais interessa, de aplicação do **princípio da igualdade**. Nesse particular, o parágrafo único do já transcrito art. 2.º da LODF contém uma cláusula geral de **igualdade**, ou de “**não discriminação**”, segundo a terminologia tedesca.

Em relação à lei ora impugnada, a ofensa ao princípio isonômico



franqueado no parágrafo único do art. 2.º da Lei Orgânica, bem assim ao firme norte da igualdade, restam por demais evidentes.

De fato, ao estabelecerem uma **autorização injustificável**, em bases genéricas e abstratas, para a doação de imóveis públicos a favor das pessoas que **já ocupam, atualmente, imóveis públicos de forma ilegal**, em flagrante **prejuízo de centenas de milhares de pessoas carentes** que integram há anos o cadastro da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal à espera de uma convocação, ressoa inegável a vulneração do paradigma de confronto representado pelos princípios da **igualdade** e da **razoabilidade**.

Nesse contexto, resulta patente que a Lei Orgânica do Distrito Federal, equiparada às Constituições estaduais como paradigma de confronto para fins de controle abstrato de constitucionalidade perante os Tribunais de Justiça, restou frontalmente violada pelo legislador distrital, especialmente quando desconsiderado por este que a

“ação do Governo do Distrito Federal na **política habitacional** será orientada em consonância com os planos diretores de ordenamento territorial e locais, especialmente quanto [...] ao **atendimento prioritário às comunidades localizadas em áreas de maior concentração da população de baixa renda**” (art. 328, inc. IV-LODF).

De se destacar, por derradeiro, que a norma distrital hostilizada, ao assim proceder beneficiando com a possibilidade de figurarem como **donatários** de imóveis públicos do Distrito Federal exclusivamente **os seus atuais** ocupantes irregulares ou a qualquer título (integrantes de *parcelamentos informais consolidados*, na dicção legal – art. 3º da Lei 5.761), também fez tabula rasa do princípio constitucional da **impessoalidade** (**art. 19 da LODF**) que deve orientar não apenas as ações governamentais, como também a produção de normas jurídicas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Assim, cumpre declarar a inconstitucionalidade formal e material do referido ato normativo, com efeito *ex tunc*, a fim de que não se lhe reconheçam efeitos jurídicos.



IV. Do Pedido

Diante do exposto, requer a Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) seja esta petição inicial recebida pelo Exmo. Sr. Desembargador relator da presente ação e que sejam intimados o Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para prestarem informações acerca do ato impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.868, de 1999;
- b) em seguida, seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do ato impugnado, nos termos do artigo 8º da Lei n.º 9.868, de 1999 e do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal;
- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade formal e material da **Lei distrital 5.761**, de 14 de dezembro de 2016, por contrariar os artigos 2º, parágrafo único, 3º, inciso XI, 19, *caput*, 52, 71, § 1º, incisos IV, VI e VII, 100, inciso VI e X, 321, 328, inciso IV, e 56, este último do Ato das Disposições Transitórias, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília, 21 de fevereiro de 2017.

Luciano Coelho Ávila

Promotor de Justiça

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

SELMA SAUERBRONN

Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios