



**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**

AS NORMAS PROGRAMÁTICAS SÃO DE GRANDE IMPORTÂNCIA, COMO DISSEMOS, PORQUE PROCURAM DIZER PARA ONDE E COMO SE VAI, BUSCANDO ATRIBUIR FINS AO ESTADO, ESVAZIADO PELO LIBERALISMO ECONÔMICO. ESSA CARACTERÍSTICA TELEOLÓGICA LHE CONFERE RELEVÂNCIA E FUNÇÃO DE PRINCÍPIOS GERAIS DE TODA A ORDEM JURÍDICA, COMO BEM ASSINALA NATOLI, TENDENTE A INSTAURAR UM REGIME DE DEMOCRACIA SUBSTANCIAL, AO DETERMINAREM A REALIZAÇÃO DE FINS SOCIAIS, ATRAVÉS DA ATUAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTERVENÇÃO NA ORDEM ECONÔMICA, COM VISTAS A ASSEGURAR A TODOS EXISTÊNCIA DIGNA, CONFORME OS DITAMES DA JUSTIÇA SOCIAL.<sup>1</sup>

O **PROCURADOR-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 6.º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8.º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

**ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

contra a **Lei distrital nº 5.995**, de 18 de setembro de 2017, que assegura o direito de inclusão de cidadãos que tiveram suas residências derrubadas por ação do Poder Público nos programas habitacionais de interesse social do Distrito Federal, em razão da manifesta violação aos arts. 3º, 6º e 23, inciso X, da Constituição Federal<sup>2</sup> de 1988 e

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. Malheiros: São Paulo, 2002, p. 140 e 141.

<sup>2</sup> Vejamos a integralidade dos dispositivos citados:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.



arts. 3º, inciso III; 200 e 314, *caput* e parágrafo único, incisos I ao III, da Lei Orgânica do Distrito Federal<sup>3</sup>.

## I. Da Norma Impugnada

A fim de facilitar o cotejo analítico que será apresentado em tópico adequado, convém registrar a integralidade dos dispositivos que serão oportunamente impugnados, a saber:

### **LEI Nº 5.995, DE 31 DE AGOSTO DE 2017**

(Autoria do Projeto: Deputada Sandra Faraj)

#### **Assegura o direito de inclusão de cidadãos nos programas habitacionais no caso que especifica 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** Fica assegurado aos cidadãos que tiveram suas residências derrubadas por ação do Poder Público o direito de inclusão nos programas habitacionais de interesse social do Distrito Federal.

*Parágrafo único.* A inclusão a que se refere esta Lei deve obedecer a ordem cronológica de inscrição, sem prejudicar as listas já existentes nos órgãos e nas entidades distritais competentes para a

---

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios(...)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

<sup>3</sup> Confira-se a legislação referenciada:

Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:

III – preservar os interesses gerais e coletivos;

Art. 200. A ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Art. 314. A política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, em conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantido o bem-estar de seus habitantes, e compreende o conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida, ocupação ordenada do território, uso dos bens e distribuição adequada de serviços e equipamentos públicos por parte da população.

*Parágrafo único.* São princípios norteadores da política de desenvolvimento urbano:

I – o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território;

II – o acesso de todos a condições adequadas de moradia, saneamento básico, transporte, saúde, segurança pública, educação, cultura e lazer;

III – a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;



execução das políticas habitacionais.

**Art. 2º** O Poder Público deve regulamentar esta Lei no prazo máximo de 30 dias após a sua publicação.

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

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

Brasília, 11 de setembro de 2017.

Informe-se que a legislação supracitada incorre em inegável mácula constitucional, porquanto assegura direito de inclusão em programa habitacional de interesse social no Distrito Federal a todo e qualquer cidadão que teve sua residência derrubada por ação do Poder Público. Ao assim dispor, a novel legislação acaba por legitimar a inclusão social tanto do cidadão de bem, que teve sua casa derrubada em decorrência de interesse público relevante, como também do invasor clandestino de terras públicas.

Vale dizer, a vagueza da lei em comento acabou por igualar situações distintas, mas inegavelmente relevantes, ao criar critério indistinto para a inclusão de cidadão nos programas habitacionais e, assim, viabiliza que o criminoso seja agraciado com os programas sociais de habitação, quando, em verdade, deveria ser penalizado pela ação absolutamente legítima do Estado, qual seja: a devida proteção das terras públicas.

A toda evidência, portanto, que a lei em testilha padece de gravidade insanável, posto que vilipendia **(i)** os objetivos fundamentais da República e os prioritários do Distrito Federal; **(ii)** os direitos sociais e a política de desenvolvimento urbano; além dos princípios **(iii)** da isonomia e igualdade materiais; **(iv)** do uso socialmente justo do território e **(v)** da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, tudo conforme se passará a detalhar nas linhas que se seguem.

## **II. Da Inconstitucionalidade material da Lei distrital nº 5.995/17**

O Distrito Federal conta atualmente com uma área de 5.783 km<sup>2</sup>, que



representa cerca de 0,06% da área do território nacional<sup>4</sup>, em cujo solo a população avança estabelecendo moradia em percentual que atinge cerca de 80% da área urbana, portanto, índice bastante alto e que, por isso mesmo, demanda especial atenção das autoridades públicas para que o déficit habitacional, que hoje é crescente, não culmine em verdadeiro caos metropolitano que atinge as grandes capitais, assoladas pela inviabilidade no fornecimento de água e pela insustentabilidade da mobilidade urbana.

É nesse cenário de aumento expressivo de demanda por moradia digna, especialmente pela população menos favorecida economicamente, e de histórica desarticulação entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, na execução de políticas públicas habitacionais, que surgem os programas sociais, vale dizer, verdadeiros instrumentos de maximização de garantias constitucionais e de expressiva concretização da conformação entre o direito à moradia e seus reflexos no desenvolvimento humano e consequente acesso ao trabalho, saúde e educação.

Portanto, não se descure que o direito à moradia ganha relevo entre os demais direitos sociais e por tal importância e escassez nas classes sociais menos abastadas, deve ser implementado sempre em estrita observância aos princípios da **(i)** isonomia e igualdade materiais, além do **(ii)** uso socialmente justo do território e **(iii)** da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, direitos estes que foram absolutamente ignorados pela lei objurgada e revelam a sua manifesta inconstitucionalidade material, senão vejamos.

A inclusão social pretendida pela lei em comento representa valoroso ideário do Estado Social (*welfare state*), posto que se trata de concretização da norma inserta no art. 6º<sup>5</sup> da CF/88, a qual, por sua vez, é norma programática, na expressão cunhada por J.J. Canotilho<sup>6</sup>, ou denominada ainda de eficácia limitada, daí decorrendo a necessidade de regulamentação legal.

---

<sup>4</sup> Confira-se a integralidade do Atlas do Distrito Federal in:  
<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Atlas-do-Distrito-Federal-2017.pdf>

<sup>5</sup> Vejamos:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>6</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.



Nesse contexto, digno de registro os ensinamentos da lavra de José Afonso da Silva<sup>7</sup> ao lecionar sobre o direito à moradia, os quais se toma por empréstimo a fim de significar esta norma programática e estabelecer, assim, a inconstitucionalidade em que incorre a lei ora em referência, confira-se:

Esse é daqueles direitos que têm duas faces: uma negativa e uma positiva. A primeira significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda, que é a nota principal do direito à moradia, como dos demais direitos sociais, consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado. **É nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia.** E ela está prevista em vários dispositivos da nossa Constituição, entre os quais se destaca o art. 3º, que define como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a marginalização – **e não há marginalização maior do que não se ter um teto para si e para a família** -, e promover o bem de todos, o que pressupõe, no mínimo, ter onde morar dignamente. Além dessas normas e princípios gerais, há ainda o disposto no art. 23, X, que dá competência comum a todas as entidades públicas da Federação para combater as causas da pobreza e os fatores da marginalização, **promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, o que importa, só por si, criar condições de habitabilidade adequada para todos.** Mas há, ainda, norma específica determinando ação positiva no sentido da efetiva realização do direito à moradia, quando, no mesmo art. 23, IX, se estabelece a competência comum para ‘promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento.’

A importância de regulamentação desse verdadeiro instrumento de

---

<sup>7</sup> Confira-se na obra: SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. Malheiros: São Paulo, 2002



integração social levou o direito à moradia a ser previsto expressamente em diversas normativas internacionais, tal como no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>8</sup>, o qual, por sua vez, pertence ao Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos.

Não menos importante é a previsão do direito à moradia nas Convenções sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1965), a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial contra a Mulher (1979) e a Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989), além da Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976) e a Agenda 21 sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), portanto, todos documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário, daí decorrendo a nossa obrigação em adotar políticas públicas efetivas para sua concretização.

**Toda esta digressão sobre a legislação federal afeta ao direito à moradia foi explicitada para que a intenção legislativa projetada pela lei** objurgada não seja desconsiderada, ao contrário, valorosa é a proposta que visa à maximização de **um direito positivo de caráter prestacional**. Contudo, ao omitir em quais circunstâncias a derrubada das casas gera o direito de inclusão nos referidos programas habitacionais, restou maculada pela inconstitucionalidade, posto que contrariou um dos objetivos prioritários do Distrito Federal, qual seja: os interesses gerais e coletivos<sup>9</sup>.

E isso porque ao assegurar “*aos cidadãos que tiveram suas residências derrubadas por ação do Poder Público o direito de inclusão nos programas de interesse social do Distrito Federal*”, de modo indiscriminado e à vagueza ampla, acabou por conceder o direito também ao invasor de terras públicas que teve suas construções derrubadas por ação legítima do Estado e que, portanto, não faz jus a nenhum benefício em decorrência da fiscalização estatal. Manifesta, portanto, a

---

<sup>8</sup> Confira-se o artigo 11 do referido Pacto, a saber:

Art. 11. Os Estados partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

<sup>9</sup> Vejamos a integralidade do dispositivo supracitado:

**Art. 3º** São objetivos prioritários do Distrito Federal:

III – preservar os interesses gerais e coletivos;



violação dos princípios constitucionais da isonomia e igualdade materiais, além do pleno desenvolvimento da função social das cidades<sup>10</sup>.

Também não se descarta de que, ao estender o benefício também ao invasor clandestino, que parcelou o solo público e teve sua casa derrubada, a lei vergastada vai de encontro ao uso socialmente justo do território e à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, em verdade, se traduz em **(i)** inegável incremento ao crime, **(ii)** descredibilização dos atos legítimos de fiscalização do Poder Público e ainda revela evidente **(iii)** *venire contra factum proprium non potest* – motivos suficientes para o acolhimento do vício de gravidade insuperável que se requer seja declarado por Vossas Excelências.

### **III. Da Suspensão *in limine* da Eficácia da Lei distrital 5.995/17**

Diante da gravidade e da clareza das violações constitucionais alhures explicitadas, evidencia-se a urgência necessária à concessão da tutela judicial imediata para suspensão da eficácia da norma impugnada do ordenamento jurídico distrital.

Informe-se que a lei em referência foi publicada em 18 de setembro de 2017, daí decorrendo todos os seus efeitos e, portanto, manifesto o prejuízo urbanístico e ambiental decorrente do inegável fomento ao crime e manifesto vilipêndio aos princípios da **(i)** isonomia e igualdade materiais, além do **(ii)** uso socialmente justo do território e **(iii)** a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, tudo de modo a evidenciar a urgência no provimento jurisdicional, a fim de que os programas habitacionais sejam disponibilizados tão somente aos cidadãos que respeitam as leis e assim mantenha-se hígida e fortalecida a credibilidade no sistema de justiça brasileiro.

---

<sup>10</sup> Referência expressa no caput do art. 314 da LODF, confira-se:

**Art. 314.** A política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, em conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantido o bem-estar de seus habitantes, e compreende o conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida, ocupação ordenada do território, uso dos bens e distribuição adequada de serviços e equipamentos públicos por parte da população.



Agrega-se à avaliação da existência do *periculum in mora* também a mensuração a respeito da premência da decisão em face de relevante interesse de ordem pública, consoante se depreende do sentido finalístico da norma inscrita no artigo 170, § 3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e no artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.868/99, aplicáveis ao caso.

Dessa forma, com o intuito de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa no Distrito Federal, admite-se, em juízo de conveniência, o deferimento cautelar, como faz ver o Ministro Celso de Mello em trecho de seu voto proferido quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI 766-1/RS (DJU 27.5.1994), textualmente:

(...) Mais do que em face da configuração do *periculum in mora*, considero que o deferimento da medida liminar postulada justifica-se por razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local.

Nesse sentido, com o objetivo de possibilitar a suspensão da eficácia de diversas normas inconstitucionais, o Supremo Tribunal Federal iterativamente tem afirmado que o *periculum in mora* também consiste na conveniência da concessão da medida cautelar, cuja justificativa ontológica reside no caráter político que reveste o controle de constitucionalidade (RTJ 145/775 e 154/779), na medida em que age o órgão incumbido da fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis como verdadeiro “legislador negativo”.

Vê-se, pois, que os argumentos trazidos são suficientes a justificar a suspensão cautelar da eficácia da lei em voga, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva neste feito.

Contudo, apenas *ad argumentandum*, acaso não seja este o entendimento de Vossas Excelências, alternativamente, pede o Ministério Público seja imposto ao caso o rito previsto no art. 146 do Regimento Interno desse Eg. TJDFT que viabiliza ao relator que, “*em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações no prazo*





*de 10 (dez) dias e a manifestação do Procurador-Geral do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, submeter o processo diretamente ao Conselho Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”.*

#### **IV. Do Pedido**

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

- a) O recebimento da presente ação, para que seja de imediato submetido pelo Desembargador Relator o pedido cautelar ao Egrégio Conselho Especial do TJDFT, *inaudita altera partes*, nos termos do § 3.º do artigo 10, e dos §§ 1.º e 2.º do artigo 11, da Lei 9.868/1999, para suspender a eficácia da **Lei distrital nº 5.995/17**, com efeitos *extunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva neste feito e, em caso negativo, alternativamente, requer que o presente feito seja submetido ao rito célere previsto no art. 146 do Regimento Interno desse Eg. TJDFT;
- b) após a decisão acerca do pedido liminar pelo Egrégio Conselho Especial, a intimação do Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Governador 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;
- c) em seguida, a notificação do Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do ato impugnado, nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 9.868, de 1999, e do artigo 103, § 3.º, da Constituição Federal;
- d) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar manifestação sobre o pedido, na condição de *custos constitutionis*, e



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

e) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei distrital nº 5.995**, de 18 de setembro de 2017, em razão da manifesta violação aos arts. 3º, 6º e 23, inciso X, da Constituição Federal de 1988 e arts. 3º, inciso III; 200 e 314, *caput* e parágrafo único, incisos I ao III, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 04 de dezembro de 2018.

***LEONARDO ROSCOE BESSA***

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

***Selma Leão Godoy***

Promotora de Justiça Adjunta

Assessora Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ