



**Órgão** : CONSELHO ESPECIAL  
**Classe** : AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
**N. Processo** : **20180020087370ADI (0008602-81.2018.8.07.0000)**  
**Requerente(s)** : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS E OUTROS  
**Requerido(s)** : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL E OUTROS  
**Relator** : Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA  
**Acórdão N.** : 1163299

### **EMENTA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 5.995/2017. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. REMISSÃO NORMATIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. INCLUSÃO DE CIDADÃOS NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS. RESIDÊNCIAS DERRUBADAS POR AÇÃO DO PODER PÚBLICO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

1. O STF possui posicionamento firme de que a técnica da remissão normativa incorpora o parâmetro da Constituição Federal ao ordenamento constitucional do Estado-Membro (RCL 5690, Relator, Ministro Celso de Mello).

2. O ato normativo atacado - definição de critérios para seleção em programas habitacionais - atinge a atuação do Chefe do Poder Executivo, vez que interfere especificamente na gestão da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODAHB. Usurpa, portanto, a repartição de competência constitucionalmente prevista, o que evidencia a inconstitucionalidade formal da lei.

3. Embora existente a garantia constitucional do direito à moradia, simplificar a aquisição de propriedade, sem impor

requisitos adicionais, significa, em última análise, premiar quem reconhecidamente violou o ordenamento jurídico, que teve a sua residência derrubada por determinação do Poder Público.  
3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, com efeitos 'erga omnes' e 'ex tunc', da Lei distrital n. 5.995/2017.

## **A C Ó R D ã O**

Acordam os Senhores Desembargadores do **CONSELHO ESPECIAL** do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, **ROMEU GONZAGA NEIVA** - Relator, **CARMELITA BRASIL** - 1º Vogal, **CRUZ MACEDO** - 2º Vogal, **HUMBERTO ULHÔA** - 3º Vogal, **J.J. COSTA CARVALHO** - 4º Vogal, **ANA MARIA AMARANTE** - 5º Vogal, **SÉRGIO ROCHA** - 6º Vogal, **ARNOLDO CAMANHO** - 7º Vogal, **JOÃO EGMONT** - 8º Vogal, **TEÓFILO CAETANO** - 9º Vogal, **JAMES EDUARDO OLIVEIRA** - 10º Vogal, **ANA CANTARINO** - 11º Vogal, **JESUINO RISSATO** - 12º Vogal, **JOSAPHA FRANCISCO DOS SANTOS** - 13º Vogal, **ALFEU MACHADO** - 14º Vogal, **LEILA ARLANCH** - 15º Vogal, **ROMÃO C. OLIVEIRA** - 16º Vogal, sob a presidência do Senhor Desembargador **ROMÃO C. OLIVEIRA**, em proferir a seguinte decisão: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, COM EFEITOS "EX TUNC" E FORÇA EM RELAÇÃO A TODOS.**, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília(DF), 19 de Março de 2019.

Documento Assinado Eletronicamente

**ROMEU GONZAGA NEIVA**

Relator

## RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios contra a Lei distrital nº 5.995, de 18 de setembro de 2017, que assegura o direito de inclusão de cidadãos que tiverem suas residências derrubadas por ação do Poder Público, nos programas habitacionais de interesse social do Distrito Federal, por violação aos arts. 3º, inciso III; 200 e 314, *caput*, e parágrafo único, incisos I ao III, da Lei Orgânica do DF.

Argumentou que a legislação supracitada, ao incluir em programa habitacional de interesse social no Distrito Federal todo e qualquer cidadão que teve sua residência derrubada por ação do poder público, acaba por legitimar a inclusão social tanto do cidadão do bem, que teve sua casa derrubada em decorrência de interesse público relevante, como também do invasor clandestino de terras públicas.

Segundo o Autor, a lei impugnada acabou por igualar situações distintas, mas inegavelmente relevantes, criando critérios indistintos para a inclusão de cidadãos nos programas habitacionais, padecendo, pois, de gravidade insanável, vez que vilipendia os objetivos fundamentais da República e os prioritários do Distrito Federal, os direitos sociais e a política de desenvolvimento urbano, além dos princípios da isonomia e igualdade materiais, do uso socialmente justo do território e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Requeru a suspensão *in limine* da Lei distrital nº 5.995, de 18 de setembro de 2017, diante da gravidade e da clareza das violações constitucionais e, no mérito, a declaração, em tese e com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, de inconstitucionalidade.

Imprimi o rito sumário de tramitação desta ação direta, consoante permite o art. 12 da Lei 9.868/99, aplicável à vista do art. 8º § 5º da Lei de Organização Judiciária do DF (Lei 11.697/2008) e art. 146 do RITJDFT.

O Presidente da Câmara Legislativa arguiu preliminar de incompetência deste Tribunal de Justiça local para processar e julgar esta ação direta. Argumentou que, considerando toda fundamentação jurídica desenvolvida pelo Impugnante, caso houvesse infringência, seria em relação à Constituição Federal, recaindo a competência ao Supremo Tribunal Federal para a apreciação da matéria. No mérito, defendeu a constitucionalidade da lei.

O Governador do Distrito Federal, por sua vez, apontou vício de inconstitucionalidade formal, ao argumento de competir ao Chefe do Poder

Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre definição de critérios para participação em programas sociais. Defendeu, também, a inconstitucionalidade material da lei atacada.

A Procuradora-Geral do DF manifestou-se pela procedência do pedido.

O Ministério Público oficiou pelo conhecimento da ação e procedência do pedido.

É o relatório.

## VOTOS

### VOTOS

#### **O Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA - Relator**

##### Preliminar

O Presidente da Câmara Legislativa suscita preliminar de incompetência deste Tribunal de Justiça local para processar e julgar esta ação direta.

Argumenta que, considerando toda fundamentação jurídica desenvolvida pelo Impugnante, caso houvesse infringência, seria em relação à Constituição Federal, recaindo a competência ao Supremo Tribunal Federal para a apreciação da matéria.

Brevemente, cumpre anotar que o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios pretende que este e. Conselho Especial declare a inconstitucionalidade material da 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 DF. Assevera que tal legislação viola artigos 3º, 6º e 23, inciso X, da Constituição Federal, e arts. 3º, inciso III; 200 e 314, *caput*, e parágrafo único, incisos I ao III.

A seguir, os dispositivos legais considerados infringidos da Constituição Federal de 1988:

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

*I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*II - garantir o desenvolvimento nacional;*

*III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*

*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.*

*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;"*

E da Lei Orgânica do Distrito Federal e Territórios:

**"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;*

*(...)"*

Nada obstante as menções feitas pelo Autor à Constituição da República, tendo em vista os princípios constitucionais ditos violados, estes encontram correspondência na norma remissiva nas constituições locais. Logo, há

evidência que o parâmetro para aferição de constitucionalidade desta ação direta é justamente a Lei Orgânica do DF.

Ressalto que o STF possui posicionamento firme de que a técnica da remissão normativa incorpora o parâmetro da Constituição Federal ao ordenamento constitucional do Estado-Membro (RCL 5690, Relator, Ministro Celso de Mello).

Na esteira do afirmado pela douta Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Dra. Fabiana Costas Oliveira Barreto, "Trata-se, pois, de evidente incompatibilidade vertical e direta entre a norma legal impugnada e a LODF, assim como em diversas outras ações diretas conhecidas e julgadas pelo Conselho Especial do tribunal de Justiça local"

Esse é o entendimento predominante neste egrégio Conselho Especial, consoante se verifica do precedente ora colacionado:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.750/2016. ATENDIMENTO EMERGENCIAL. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL - CBMDF. SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÓVEL DE URGÊNCIA - SAMU. INCOMPETÊNCIA DO CONSELHO ESPECIAL DO TJDF. PRELIMINAR REJEITADA. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OCORRÊNCIA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*

*1. Consoante entendimento consolidado no STF, a técnica de remissão normativa incorpora o parâmetro da Constituição Federal ao ordenamento constitucional do Estado-membro, possibilitando o controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça local, com fundamento direto na Constituição estadual, no caso, na Lei Orgânica do Distrito Federal.*

*2. Na espécie, a norma constante do art. 61, § 1º, II da CF, que ressalta a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a organização administrativa encontra correspondência na norma remissiva constante do art. 71, § 1º, inc. IV, da LODF, ressaíndo evidente a competência deste Conselho Especial para julgar a ação. Preliminar de incompetência rejeitada.*



3. *Projeto de lei de iniciativa parlamentar que versa sobre criação de normas a respeito da organização e funcionamento da Administração, nos termos dos arts. 71, § 1º, inc. IV, e 100, inc. X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, está maculado por vício formal, eis que a competência é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, por força da "reserva de administração".*

4. *Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (Acórdão n.1134954, 20180020002728ADI, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 16/10/2018, Publicado no DJE: 09/11/2018. Pág.: 15)*

Destarte, evidenciada a competência deste Conselho Especial para julgar a presente ação direta de inconstitucionalidade, rejeito a preliminar arguida.

Admito o processamento da ADI.

#### Mérito

As informações foram prestadas pela autoridade envolvida, o Governador do Distrito Federal.

Na oportunidade, apontou **vício de inconstitucionalidade formal** da Lei Distrital nº 5.995, de 18 de setembro de 2017, ora combatida, sob o argumento de que a competência para legislar sobre definição de critérios para participação em programas sociais é privativa do Chefe do Poder Executivo.

É interessante mencionar, vez que o Procurador Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Autor desta ação, apontou tão só o vício de inconstitucionalidade material, que, a despeito da necessidade legal da indicação dos fundamentos jurídicos na petição inicial, não fica o Tribunal adstrito a eles na apreciação que faz da constitucionalidade dos dispositivos questionados. É dominante no âmbito do Tribunal que na ADI (ou na ADC) prevalece o princípio da *causa petendi* aberta. [i]

Por conseguinte, passo a analisar o alegado vício de iniciativa.

Inicialmente, destaca-se que matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no art. 61, parágrafo 1º da CF/88, são de observância obrigatória nas Constituições Estaduais e na Lei Orgânica do DF, em consonância ao que restou decidido pelo STF, no julgamento das ADI 1.1961-1; ADI 1.197-9/RO; ADI 3176/AP.

Eis a redação da lei atacada:

*"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 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*

*DEPUTADO JOE VALLE*

*Presidente"*

O ato normativo combatido, que define, como se vê, os critérios para seleção em programas habitacionais, atinge, por certo, a atuação do Chefe do Poder Executivo, vez que interfere especificamente na gestão da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODAHB.

Usurpa, portanto, a repartição de competência constitucionalmente prevista (art. 15, inc. I, da LODF), o que evidencia a inconstitucionalidade formal da lei.

A propósito do tema, destaco a ementa de julgamento colacionada pela autoridade coatora, de Relatoria da e. Desembargadora Ana Maria Amarante. A saber:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROJETO DE LEI - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR - VÍCIO DE INICIATIVA - OFENSA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E ISONOMIA.

1. A definição de critérios para seleção em Programas Habitacionais, interferindo na gestão da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODAHB, e no Plano Distrital de Habitação, versa sobre assunto de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que dispõe sobre atribuições específicas, organização e funcionamento de órgão integrante da Administração Pública.
2. As políticas públicas constituem-se em ações de Estado, idealizadas primordialmente para contemplar os anseios da sociedade. As políticas públicas são voltadas para as mais variadas áreas das atividades humanas, com o objetivo de proporcionar aos integrantes daquela sociedade, bens e serviços que possam ser usufruídos coletivamente. Desse modo, ao estabelecer injustificado privilégio no Programa Habitacional para um pequeno grupo de cidadãos, o ato normativo afronta os postulados constitucionais previstos no art. 19, caput e as normativas do art. 328, IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente com efeitos ex tunc e erga omnes."

(Acórdão n.1033049, 20170020043630ADI, Relator: ANA MARIA AMARANTE CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 18/07/2017, Publicado no DJE: 27/07/2017. Pág.: 88)

Assim posto, há que se julgar procedente a ação, em face da evidente ofensa à competência privativa do Sr. Governador, erigindo-se em flagrante vício formal a inquirir de inconstitucionalidade a norma em comento.

De agora em diante, analiso as razões trazidas pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios nesta ação direta de

inconstitucionalidade.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios contra a Lei distrital nº 5.995, de 18 de setembro de 2017, que assegura o direito de inclusão de cidadãos que tiverem suas residências derrubadas por ação do Poder Público, nos programas habitacionais de interesse social do Distrito Federal, por violação aos arts. 3º, inciso III; 200 e 314, *caput*, e parágrafo único, incisos I ao III, da Lei Orgânica do DF.

Argumenta que a legislação supracitada, ao incluir em programa habitacional de interesse social no Distrito Federal todo e qualquer cidadão que teve sua residência derrubada por ação do poder público, acaba por legitimar a inclusão social tanto do cidadão do bem, que teve sua casa derrubada em decorrência de interesse público relevante, como também do invasor clandestino de terras públicas.

Segundo o Autor, a lei impugnada acabou por igualar situações distintas, mas inegavelmente relevantes, criando critérios indistintos para a inclusão de cidadãos nos programas habitacionais, padecendo, pois, de gravidade insanável, vez que vilipendia os objetivos fundamentais da República e os prioritários do Distrito Federal, os direitos sociais e a política de desenvolvimento urbano, além dos princípios da isonomia e igualdade materiais, do uso socialmente justo do território e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

O argumento procede. Não obstante o interesse social do Poder Legislativo ao incluir os cidadãos que tiverem suas residências derrubadas nos programas habitacionais, a lei atacada faz essa inserção de maneira verdadeiramente genérica, favorecendo o cidadão sem, ao menos, se cogitar de sua renda, em detrimento de tantos outros.

De fato, embora não se desconheça a garantia constitucional do direito à moradia, simplificar a aquisição de propriedade, sem impor requisitos adicionais, significa, em última análise, premiar quem reconhecidamente violou o ordenamento jurídico, que teve a sua residência derrubada por determinação do Poder Público.

Importa transcrever trechos do parecer ministerial sobre o assunto:

"(...) ao assim dispor, a novel legislação acaba por legitimar a inclusão social tanto do cidadão de bem, que teve a 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 viabilizar 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.

(...) Ressalte-se, igualmente, que, ao estender também ao invasor clandestino, que parcelou o solo público e teve sua casa derrubada, a lei impugnada vai de encontro ao uso socialmente justo do território e à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Ademais, acarreta inegável incremento ao crime, ii) falta de credibilidade dos atos legítimos de fiscalização do Poder Público e ainda revela evidente iii) *venire contra factum proprium on potest* - motivos suficientes para o acolhimento do vício de gravidade insuperável." (fls. 45/54).

Logo, imperiosa a declaração de inconstitucionalidade material da Lei distrital nº 5.995, de 18 de setembro de 2017, por autorizar injustificável privilégio de alguns cidadãos, em detrimento de outros, em atenção ao princípio da isonomia, de matiz constitucional.

Dispositivo:

Ante o exposto, declaro, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.995, de 18 de setembro de 2017, por violar os arts. 3º, inc. III; 15, inc. I; 200 e 314, *caput*, e parágrafo único, incisos I ao III, da LODF.

Expeça-se comunicado ao Presidente da Câmara Legislativa do DF (Lei n. 9.868/1999, art. 25).

Dentro de dez dias, após o trânsito em julgado, publique-se em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial do DF a parte dispositiva do acórdão (Lei n. 9.868/1999, art. 28).

Custas de lei. Sem honorários.

É como voto.

[i] Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. P. 1073.

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

Senhor Presidente, pelo que pude depreender do voto do eminente Relator, S. Ex.<sup>a</sup> acolhe, sim, a inconstitucionalidade formal, que me parece estar evidente na espécie. O precedente, que foi inclusive citado da tribuna e consta também de manifestação da Procuradoria nos autos, destaca o fato, mas também analisa a inconstitucionalidade material.

Este egrégio Conselho tem, em várias oportunidades, caminhado no sentido de que, reconhecida a inconstitucionalidade formal, restaria prejudicada a inconstitucionalidade material.

Todavia, se o eminente Relator examina ambos os aspectos, não ouse divergir de S. Ex.<sup>a</sup>, a quem acompanho.

### **O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

### **O Senhor Desembargador HUMBERTO ULHÔA - Vogal**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, cujo objeto é a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Distrital nº 5.995, de 18 de setembro de 2017**, que assegura o direito de inclusão de cidadãos que tiverem suas residências derrubadas por ação do Poder Público nos programas habitacionais de interesse social do DF, por violação aos arts. 3º, inciso III, 200 e 314, *caput*, e parágrafo único, incisos I ao III, da Lei Orgânica do DF.

Alega, em síntese, que o ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, incluiu em programa habitacional de interesse social todo e qualquer cidadão que tenha tido sua residência derrubada por ação do poder público,

incorrendo em inconstitucionalidade material, sob o argumento de legitimar tanto o cidadão de bem quanto o invasor clandestino de terras públicas.

Ressalta também a vulneração dos princípios constitucionais da isonomia, da igualdade, da moralidade, da impessoalidade e da razoabilidade pela lei impugnada,

Conclui que o citado ato normativo padece de inconstitucionalidade formal e material, pugnando, assim, pela procedência do pedido, com **a declaração de inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.995, de 18 de setembro de 2017**, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, tendo em vista a violação aos artigos supracitados.

A Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal defendeu a constitucionalidade da **Lei Distrital**, alegando, em síntese, a incompetência desse Tribunal de Justiça local para o julgamento da ação, ao argumento de que também afronta a Constituição Federal (fls. 20 a 27).

O Governador do Distrito Federal, intimado a se manifestar, requereu a procedência do pedido, em razão da inconstitucionalidade formal e material da norma impugnada (fls. 28 a 31).

Por sua vez, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, essa atuando como curadora da norma, manifestou-se pelo conhecimento e pela procedência do pedido (fls. 33 a 43).

Procuradoria de Justiça do Distrito Federal, na qualidade de *custus legis*, manifestou-se pela procedência do pedido (fls. 45 a 54).

É a síntese do que interessa.

### **Preliminar**

Na hipótese, a Câmara Legislativa do Distrito Federal arguiu a incompetência dessa e. Corte de Justiça para julgamento do presente feito, argumentando que o verdadeiro parâmetro a ser considerado para o exame da constitucionalidade da Lei Distrital nº 5.995/2017 é a Constituição Federal.

Contudo, com simples leitura da inicial, vê-se que o autor, ao alegar a inconstitucionalidade da Lei distrital nº 5.995/2017, aponta afronta direta aos artigos 3º, inciso III, 200 e 314, *caput*, e parágrafo único, incisos I ao III, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF.

No mais, conforme pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios tem competência para processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face da sua Lei Orgânica, ainda que o dispositivo adotado como parâmetro reproduza literalmente preceito da Constituição

Federal. Nesse sentido, é o entendimento desse Tribunal:

AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. LEI DISTRITAL. LEIS DISTRITAIS N.º 4452/2009 (VIGENTE), N.º 4289/2008 E N.º 4072/2007 (REVOGADAS). IPTU. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA. PARÂMETRO DA LODF. REPRODUÇÃO DE NORMA DA CF. REJEITADA. MÉRITO. VALOR VENAL. AUTORIZAÇÃO LEGAL PARA INCLUIR E ALTERAR DADOS PELO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI REVOGADORA E DAS LEIS REVOGADAS (AFASTANDO-SE A REPRISTINAÇÃO). INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO. PEDIDO PROCEDENTE.

1. É cabível a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perante este Tribunal de Justiça, tendo em vista que a Constituição Federal, no art. 125, § 2º, outorga aos Estados e, por extensão, ao Distrito Federal, competência para apreciar representação de inconstitucionalidade cujo objeto consista em lei estadual ou municipal em confronto com a Constituição Estadual ou Lei Orgânica do Distrito Federal.

2. **Este Tribunal de Justiça possui competência para apreciar e julgar argüição de inconstitucionalidade de lei distrital confrontada com a LODF, ainda que o dispositivo adotado como parâmetro reproduza literalmente preceito da Carta Magna.** A competência do Supremo Tribunal Federal remanesce preservada e será exercida a posteriori, caso haja a interposição de Recurso Extraordinário. Preliminar rejeitada.

(Acórdão n.558315, 20110020086586ADI, Relator: SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 18/10/2011, Publicado no DJE: 19/03/2015. Pág.: 54).



Logo, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios é competente para julgamento da ADI em questão.

Assim, rejeito a preliminar de incompetência suscitada pela Mesa Diretora da CLDF.

### **Mérito**

Para a análise da questão, transcrevo a Lei Distrital nº 5.995, de 18 de setembro de 2017, *verbis*:

#### **Lei Distrital nº 5.995, de 18 de setembro 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 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.*

Na hipótese, o dispositivo cuja constitucionalidade ora se analisa padece de vício formal e material, pois a Lei Distrital acabou por viabilizar que o invasor clandestino e criminoso seja agraciado com os mesmos programas sociais de habitação dos cidadãos de bem quando, em verdade, deveria ser penalizado por sua ação ilegítima. A lei igualou situações distintas ao criar critérios muito genéricos para inclusão de pessoas que tiveram suas casas derrubadas nos programas habitacionais.

Apesar de nobre o objetivo da lei, qual seja, facilitar o acesso à moradia daqueles que perderam suas casas, a sua inconstitucionalidade formal é evidente.

Isto porque, cuida-se de ato normativo de iniciativa parlamentar, em que pese a Lei Orgânica do Distrito Federal prever que a administração dos bens públicos, principalmente aqueles que envolvam o uso e a ocupação do solo, deve ser objeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Confira-se:

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

(...)

II - ao Governador;

(...)

§ 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; VII - afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal.

Com efeito, o tema trazido na referida lei, a meu ver, demanda modificação na sistemática de funcionamento dos Planos Habitacionais gerenciados

pela CODHAB, desconsiderando requisitos anteriormente exigidos, números de pessoas já inscritas aguardando há anos serem contempladas, sem qualquer justificativa plausível ou mesmo planejamento razoável e adequado exigido, restando, pois, evidenciada a alegada ofensa ao princípio da reserva da administração.

Em casos semelhantes ao objeto do feito, confira-se o posicionamento adotado por esse egrégio Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROJETO DE LEI - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR - VÍCIO DE INICIATIVA - OFENSA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E ISONOMIA

1. Adefinição de critérios para seleção em Programas Habitacionais, interferindo na gestão da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODAHB, e no Plano Distrital de Habitação, versa sobre assunto de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que dispõe sobre atribuições específicas, organização e funcionamento de órgão integrante da Administração Pública.
2. As políticas públicas constituem-se em ações de Estado, idealizadas primordialmente para contemplar os anseios da sociedade. As políticas públicas são voltadas para as mais variadas áreas das atividades humanas, com o objetivo de proporcionar aos integrantes daquela sociedade, bens e serviços que possam ser usufruídos coletivamente. **Desse modo, ao estabelecer injustificado privilégio no Programa Habitacional para um pequeno grupo de cidadãos, o ato normativo afronta os postulados constitucionais previstos no art. 19, caput e as normativas do art, 328, IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal.**
3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente com efeitos ex tunc e erga omnes. (Acórdão n.1033049, 20170020043630ADI, Relator: ANA MARIA AMARANTE CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 18/07/2017,

Publicado no DJE: 27/07/2017. Pág.: 88)

Embora o vício formal de iniciativa já seja suficiente para a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 5.995, cumpre observar que a norma em questão também se mostra materialmente inconstitucional em razão da clara violação aos princípios constitucionais da isonomia, proporcionalidade, impessoalidade e razoabilidade.

As disposições da Lei distrital nº 5.995/2017 não encontram fundamento satisfatório de interesse público e social a justificar o estabelecimento de tratamento diferenciado que acabaria por beneficiar invasores ilegais de terras públicas.

Esse privilégio concedido a todos indistintamente, sem os requisitos mínimos exigidos, acaba por prejudicar aqueles cidadãos que integram há muito os cadastros da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF, violando, assim, os princípios constitucionais da igualdade e razoabilidade.

Tal violação resta ainda mais evidente quando se observa o que dispõe o art. 328, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, verbis:

"Art. 328. 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:

(...)

IV - ao atendimento prioritário às comunidades localizadas em áreas de maior concentração da população de baixa renda, garantido o financiamento para habitação";

Forte em tais considerações, admito a presente ação direta e julgo **PROCEDENTE O PEDIDO** deduzido na inicial para declarar, com efeitos *erga omnes e ex tunc*, a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 5.995, de 18 de setembro de 2017, vez que contrária ao disposto nos artigos arts. 3º, inciso III, 200 e 314, *caput*, e parágrafo único, incisos I ao III, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

É como voto.

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

Eminente Presidente, acompanho o eminente Relator.

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

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço da ação direta de inconstitucionalidade.

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios contra a Lei distrital nº 5.995, de 18 de setembro de 2017, a qual assegura o direito de inclusão de cidadãos que tiverem suas residências derrubadas por ação do Poder Público, nos programas habitacionais de interesse social do Distrito Federal, por violação aos arts. 3º, inciso III; 200 e 314, *caput*, e parágrafo único, incisos I ao III, da Lei Orgânica do DF.

Em rápida síntese, aduz que a referida lei ao incluir em programa habitacional de interesse social no Distrito Federal todo e qualquer cidadão que teve sua residência derrubada pelo poder público legitima a inclusão social tanto do cidadão, que teve sua casa derrubada em decorrência de interesse público relevante, como também do invasor clandestino de terras públicas.

Argumenta ainda que a lei impugnada iguala situações distintas ao criar critérios indistintos para a inclusão de cidadãos nos programas habitacionais, padecendo, assim, de gravidade insanável, já que ignora os objetivos fundamentais da República e os prioritários do Distrito Federal, os direitos sociais e a política de desenvolvimento urbano, além dos princípios da isonomia e igualdade materiais, do uso socialmente justo do território e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

O Governador apontou vício de inconstitucionalidade formal, ao argumento de competir ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre definição de critérios para participação em programas sociais. Defendeu, também, a inconstitucionalidade material da lei atacada.

O Presidente da Câmara Legislativa arguiu preliminar de

incompetência desta Corte de Justiça para processar e julgar esta ação direta, argumentando que, diante da fundamentação jurídica desenvolvida pelo Autor, a afronta seria em relação à Constituição Federal, atraindo a competência do Supremo Tribunal Federal para a apreciação da matéria. No mérito, defendeu a constitucionalidade da lei.

A Procuradora-Geral do DF manifestou-se pela procedência do pedido.

O Ministério Público oficiou pelo conhecimento da ação e procedência do pedido.

Inicialmente, passo a análise da preliminar de incompetência desta Corte de Justiça, suscitada pelo Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Alega-se que o parâmetro de controle utilizado é a Constituição Federal, por suposta afronta ao disposto no art. 61, § 1º, inc. II da CF/88, não podendo o TJDFT exercer o controle concentrado de constitucionalidade, o que somente seria possível se o parâmetro de controle fosse a Lei Orgânica do Distrito Federal.

A referida tese não merece prosperar, pois, embora o requerente cite artigos previstos na Constituição Federal, estes encontram correspondência na norma remissiva da Lei Orgânica do Distrito Federal, atraindo assim, a competência desta Corte de Justiça.

Quando o parâmetro invocado na petição inicial não for a Constituição Federal, mas sim a Lei Orgânica do Distrito Federal, a qual possui dispositivos aptos a se fazer o cotejo paramétrico com a lei violadora, é competente este egrégio Conselho Especial para examinar ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista que a LO/DF tornou-se paradigma, mesmo em se tratando de norma de reprodução obrigatória e/ou norma incorporada pelo constituinte decorrente por meio de técnica de remissão

Sobre o assunto, o STF possui posicionamento firme de que a técnica de remissão normativa incorpora o parâmetro da Constituição Federal ao ordenamento constitucional do Estado-membro, possibilitando o controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça local, com fundamento direto na Constituição estadual, no caso, na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Para melhor compreensão, transcrevo trecho da ementa do acórdão em comento (RCL 5690, Relator o Ministro Celso de Mello):

*"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 Constituição Federal, 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 Constituição Federal, 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 Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo. Doutrina. Precedentes".*

Rejeito, pois, a preliminar e passo a análise do mérito.

Concessa vênia à d. Câmara Legislativa do Distrito Federal, tenho que a alegada inconstitucionalidade merece guarida.

Para melhor elucidar a controvérsia, transcrevo o texto da Lei impugnada:

*"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 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

DEPUTADO JOE VALLE

Presidente"

A lei atacada 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, por violação aos arts. 3º, inciso III; 200 e 314, caput, e parágrafo único, incisos I ao III, da Lei Orgânica do DF.

Nesta senda, tem-se que o ato normativo ao definir os critérios para seleção em programas habitacionais, usurpa da atuação do Chefe do Poder Executivo, uma vez que interfere na gestão da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODAHB.

Forçoso, pois, reconhecer que a referida Lei padece de vício de inconstitucionalidade formal, por autorizar injustificável privilégio de alguns cidadãos, em detrimento de outros, em atenção ao princípio da isonomia, de matiz constitucional.

Por todo o exposto, julgo PROCEDENTE o pedido de inconstitucionalidade e acompanho o em. Relator.

É como voto.



**O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA - Vogal**

Com o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador ARNOLDO CAMANHO DE ASSIS - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador JOÃO EGMONT - Vogal**

Com o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

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

Com o eminente Relator.

**A Senhora Desembargadora ANA CANTARINO - Vogal**

Com o Relator.

**O Senhor Desembargador JESUÍNO RISSATO - Vogal**

Com o eminente Relator.

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

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador ALFEU MACHADO - Vogal**

Com o eminente Relator.

**A Senhora Desembargadora LEILA ARLANCH - Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

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

Fiz voto escrito, em duas conclusões, as duas coincidem com o pensamento do eminente Relator. Ocorre que sou fiel ao pensamento exposto pela eminente Desembargadora Carmelita Brasil.

Em princípio, quando o juiz encontra meios para entregar a prestação jurisdicional, cessa seu mister. É o que se dá no caso. Se digo que a lei é formalmente inconstitucional, porque a iniciativa é de deputado, quando teria de ser do Executivo, tirei a lei na sua totalidade do mundo jurídico. Conseqüentemente, a outra parte não é necessária para a entrega da prestação jurisdicional.

Não vou abrir uma discussão neste momento, quando estou vencido pela esmagadora maioria. Só quem acena, e de longe, com esse pensamento que estou expondo é a eminente Desembargadora Carmelita Brasil.

**O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO - Vogal**

Senhor Presidente, também sustentava esse ponto de vista, de examinar o vício formal, mas, nas últimas sessões, o Tribunal tem considerado o exame dos dois, então, passei a acompanhar o entendimento do Col. Conselho.

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

Compreendo perfeitamente. Há aquelas evoluções que às vezes põem uma trava para o Governador, que arguiu que a lei é formalmente inconstitucional, e se ele fosse regradar a matéria, poderia ser que ele aproveitasse alguma coisa do texto da lei, mas, como disse, não vou polemizar a matéria, até porque a larga maioria é no sentido de que se examinem os dois textos.

Fiz os dois votos, embora separados, sempre chegando à conclusão da inconstitucionalidade, como faz o eminente Relator.

Acompanho, portanto, o eminente Relator, com a ressalva agora exposta e sem apresentar o texto escrito para não criar dificuldade de interpretação e até de aumentar campos da digitação.

**DECISÃO**

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente nos termos do voto do Relator, com efeitos "ex tunc" e força em relação a todos.