

**TJDFT**Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS
TERRITÓRIOS**Órgão** Conselho Especial**Processo N.** DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0709858-13.2021.8.07.0000**AUTOR(S)** GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**REU(S)** MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**Relatora** Desembargadora MARIA DE LOURDES ABREU**Acórdão N°** 1366674**EMENTA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. REQUISITOS. PLANO EMERGENCIAL PARA ENFRENTAMENTO DA COVID-19. ARTIGO 2º, INCISO I, DA LEI DISTRITAL 6.657/2020. PROIBIÇÃO. REMOÇÃO. OCUPAÇÕES. EFETIVAÇÃO. ORDENS. DESPEJO. PANDEMIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA. UNIÃO. VÍCIO DE COMPETÊNCIA. ARTIGO 14 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PARADIGMA. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS. VÍCIO DE INICIATIVA. RESTRIÇÃO AO PLENO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. VÍCIO MATERIAL. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. CONFIGURADAS.

1. Diante da presunção *iuris tantum* de constitucionalidade de leis, a suspensão cautelar de uma norma que passou pelo devido processo legislativo só se justifica em caso de flagrante violação aos seus parâmetros.

2. Para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade faz-se necessária a presença dos seguintes requisitos: (i) relevância da fundamentação quanto à inconstitucionalidade do dispositivo impugnado; (ii) perigo de dano irreparável ou de difícil reparação e (iii) “razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local” (ADI 766-1/RS, trecho extraído do voto do eminente Ministro Celso de Mello).

3. Ao proibir a remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo durante situação de emergência de saúde pública no Distrito Federal, a Câmara Legislativa do Distrito Federal legislou sobre temas de direito civil (posse, propriedade, relações locatícias e despejo), matéria da competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, o que acarreta vício de competência.

4. Embora o requerente alegue que a lei distrital impugnada tenha invadido matéria de competência legislativa da União, tal argumentação não afasta a competência desta Corte de Justiça para o exame da causa, visto que todos os parâmetros de controle violados e indicados pelo requerente estão previstos na Lei Orgânica do Distrito Federal, razão pela qual está assegurado o exame abstrato de

constitucionalidade da lei distrital supracitada por este Colegiado, nos termos do artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

5. Ao legislar sobre ocupação do solo e bens imóveis do Distrito Federal, além da infringência à competência do Governador para dispor sobre direito civil (vício de iniciativa), houve violação aos artigos 71, §1º, incisos VI e VII; 100, inciso VI da Lei Orgânica do Distrito Federal.

6. A norma distrital impugnada, ao proibir a reintegração de posse de bens públicos incide em vício material, pois viola o princípio da separação de poderes, previsto no artigo 53 da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como afronta a competência executiva atribuída ao Governador do Distrito Federal para formular políticas públicas, nos termos do artigo 100, inciso XXVI, da LODF.

7. Configurada a plausibilidade jurídica dos argumentos de inconstitucionalidade e o perigo de dano irreparável, consubstanciada na restrição de adoção de medidas concretas por parte do Poder Executivo no combate à grilagem de terras e à ocupação irregular de bens públicos no Distrito Federal, em manifesto prejuízo à segurança jurídica, à ordem pública e urbanística, há de se considerar atendidos os requisitos para o deferimento de liminar.

8. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do inciso I do artigo 2º da Lei Distrital nº. 6.657/2020, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até o julgamento de mérito da presente demanda.

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, MARIA DE LOURDES ABREU - Relatora, ROBSON TEIXEIRA DE FREITAS - 1º Vogal, GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 2º Vogal, CARMELITA BRASIL - 3º Vogal, CRUZ MACEDO - 4º Vogal, MARIO-ZAM BELMIRO - 5º Vogal, J. J. COSTA CARVALHO - 6º Vogal, SANDRA DE SANTIS - 7º Vogal, ANA MARIA AMARANTE - 8º Vogal, VERA ANDRIGHI - 9º Vogal, NILSONI DE FREITAS CUSTODIO - 10º Vogal, SANDOVAL OLIVEIRA - 11º Vogal, ALFEU MACHADO - 12º Vogal, RÔMULO DE ARAÚJO MENDES - 13º Vogal, LEILA ARLANCH - 14º Vogal, FÁTIMA RAFAEL - 15º Vogal e ROMEU GONZAGA NEIVA - 16º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA, em proferir a seguinte decisão: Deferida a medida liminar para suspender a eficácia do inciso I, do artigo 2º, da Lei Distrital nº 6.657/2020, com efeitos "ex nunc" e "erga omnes", até o julgamento de mérito da presente demanda. Unânime., de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 31 de Agosto de 2021

Desembargadora MARIA DE LOURDES ABREU
Relatora

RELATÓRIO

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido cautelar, ajuizada pelo

GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, visando à declaração, em tese, com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*, da inconstitucionalidade formal e material do inciso I do artigo 2º da Lei distrital 6.657, de 17 de agosto de 2020, que institui a proibição temporária de remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo relativamente às áreas ocupadas, públicas ou privadas (regularizadas ou não), por população de baixa renda, alegando como parâmetro de controle os artigos 14; 53; 71, §1º, incisos VI e VII; e 100, incisos VI, X e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Alega o autor, em síntese, que a lei distrital questionada padece de vício de inconstitucionalidade formal por violar a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal c/c artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal), ao criar normas que estipulam restrições no âmbito das relações cíveis e que perpassam sobre questões atinentes ao direito de posse e propriedade.

Sustenta, ainda, que há vício formal pelo desrespeito às regras de iniciativa legislativa estabelecida no artigo 71, §1º, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, asseverando que há reserva expressa de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Distrital para leis que disponham sobre a administração de imóveis públicos e sobre uso e ocupação do solo, bem como sobre a organização e o funcionamento de órgãos públicos.

Defende que, sob a perspectiva material, as disposições do ato normativo impugnado atentam contra o princípio da separação dos Poderes instituídos ao inviabilizar a competência do Poder Executivo para promover os atos de administração relacionados ao exercício do poder de polícia no sentido de impossibilitar as remoções de ocupações irregulares em áreas indevidamente ocupadas (artigo 53 e artigo 100, incisos VI, X e XXVI da Lei Orgânica do Distrito Federal), com prejuízos à ordem urbanística e à segurança jurídica.

Requer, em caráter liminar, a concessão da medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 2º, inciso I, da Lei Distrital n.º 6.657/2020 até o julgamento final da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e, no mérito, a confirmação da providência para seja declarada a inconstitucionalidade do ato impugnado.

Por intermédio do Despacho de ID 24693654 e nos termos do artigo 144, *caput* e §1º, solicitei informações da Presidência da Câmara Legislativa do Distrito Federal, bem como manifestação da Procuradora-Geral do Distrito Federal e da Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal prestou as informações solicitadas (ID 25126442).

A Procuradora-Geral do Distrito Federal manifestou-se ao ID 25432087 pela procedência do pedido cautelar veiculado na inicial.

Por fim, a Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, por meio da Manifestação n.º 057/2021–PGJ, na qualidade de *custos constitutionis*, manifestou-se pelo conhecimento da ação direta e pela procedência do pedido liminar.

É o relatório.

Inclua-se em pauta.

VOTOS

A Senhora Desembargadora MARIA DE LOURDES ABREU - Relatora

De início, ressalto que o processo e o julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade se inserem no âmbito da competência originária desta Corte de Justiça, nos termos do art. 8º, inciso I, alínea “n”, da Lei 11.697/2008 (Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal) e do artigo 13, inciso I, alínea “k”, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça.

Dito isso, preenchido o requisito do artigo 137 do RITJDFT, bem como demonstrada a legitimidade do Governador do Distrito Federal para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perante o Conselho Especial, nos termos do artigo 8º, §2º, inciso I da Lei nº 11.697/2008 c/c artigo 136, inciso I do RITJDFT, **admito a Ação Direta de Inconstitucionalidade**, pois presentes as condições da ação genéricas e específicas.

Conforme relatado, trata-se de pedido cautelar de suspensão de norma distrital, formulado no bojo de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, em que impugna o inciso I do artigo 2º da Lei Distrital 6.657, de 17 de agosto de 2020, sob a alegação de violação aos artigos 14, 53, 71, §1º, inciso VI e VII, e 100, incisos VI, X e XXVI, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O diploma normativo em questão impugnado apresenta o seguinte teor:

LEI Nº 6.657, DE 17 DE AGOSTO DE 2020

Estabelece diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid19 nas periferias e assegura a garantia de acesso a água e distribuição de kits com insumos básicos necessários à manutenção das condições de higiene e de saúde para prevenção do contágio e da disseminação da doença Covid-19 causada pelo coronavírus.

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 Esta Lei estabelece diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid-19 nas áreas ocupadas por população de baixa renda, regularizadas ou não.

Parágrafo único. O objetivo do Plano Emergencial para o Enfrentamento da Covid-19 nas periferias é assegurar condições de acesso aos cuidados com a saúde e compreende:

I – o direito de se manter isolado em seu domicílio, ou de se afastar dele provisoriamente;

(...)

Art. 2º O direito de se manter isolado em domicílio ou de se afastar dele provisoriamente compreende:

I – a proibição de remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo, desde que a posse tenha se iniciado antes da declaração da emergência de saúde de importância internacional;

(...)

Art. 6º Esta Lei tem vigência enquanto durar a emergência sanitária de importância internacional

relacionada à Covid-19, de que trata a Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. (grifei)

De início, ressalto que existe a presunção *iuris tantum* de constitucionalidade de leis, de modo que a suspensão cautelar de uma norma que passou pelo devido processo legislativo só se justifica em caso de flagrante violação aos seus parâmetros.

Com efeito, para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade faz-se necessária a presença dos seguintes requisitos: (i) relevância da fundamentação quanto à inconstitucionalidade do dispositivo impugnado; (ii) perigo de dano irreparável ou de difícil reparação e (iii) “razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local” (ADI 766-1/RS, trecho extraído do voto do eminente Ministro Celso de Mello).

Dito isso, em sede de cognição sumária, entendo presentes os pressupostos processuais cautelares exigidos para a concessão de medida cautelar postulada.

Explico.

De início, ressalto que, diante da gravidade da emergência de saúde de importância mundial causada pela pandemia e da notória dificuldade na gestão, administração e operacionalização das políticas públicas, entendo louvável a intenção do legislador distrital com a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid19 nas periferias para prevenção do contágio e da disseminação da doença Covid-19.

Todavia, de fato, em uma análise perfunctória, própria deste momento processual, ao que tudo indica, é inconstitucional formal e materialmente o inciso I do artigo 2º da Lei Distrital nº 6.657/20, pelos fundamentos que passo a expor.

Do vício de competência – da competência privativa da União para dispor sobre direito civil e aplicação do artigo 14 da LODF.

Ressalto que, a Câmara Legislativa do Distrito Federal, ao proibir a remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo durante situação de emergência de saúde pública no Distrito Federal, legislou sobre temas de direito civil (posse, propriedade, relações locatícias e despejo), matéria da competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição da República, *verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...)

Neste contexto, insta trazer à baila a norma contida no artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que assim dispõe:

Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal. (grifei)

Com efeito, sempre que algum dispositivo contido em lei distrital se referir a matéria de competência privativa da União estar-se-á diante de contrariedade ao disposto no artigo 14 da LODF, o que legitima o manejo da ação direta de inconstitucionalidade.

Assim, embora o requerente alegue que a lei distrital impugnada tenha invadido matéria de competência legislativa da União – direito civil (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal c/c artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal) – tal argumentação não afasta a competência desta Corte de Justiça para o exame da causa, visto que todos os parâmetros de controle violados e indicados pelo requerente estão previstos na Lei Orgânica do Distrito Federal, razão pela qual está assegurado o exame abstrato de constitucionalidade da lei distrital supracitada por este Colegiado. Nesse sentido:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 5.980, DE 18 DE AGOSTO DE 2017 - GARANTIA DA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS COM SÓCIOS EM COMUM EM PROCESSO LICITATÓRIO - ART. 22, INCISO XXVII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - NORMA GERAL - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - INCOMPATIBILIDADE COM A LODF. VIOLAÇÃO À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. A União detém competência exclusiva para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, contudo, demonstrado que o autor indica como parâmetro de controle de constitucionalidade a Lei Orgânica do Distrito Federal, firma-se a competência do Conselho Especial do TJDF para processar e julgar o feito. (...) (Acórdão n. 1112935, 20180020026402ADI, Relator: ROMÃO C. OLIVEIRA CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 24/07/2018, Publicado no DJE: 03/08/2018. Pág.: 70-75). (destaquei)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.890, DE 13 DE JULHO DE 2012. CONTRARIEDADE AO ARTIGO 14 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. LEGISLAÇÃO SOBRE EQUIPAMENTO ESPECÍFICO DE MOTOCICLISTAS. 1. A lei distrital impugnada, ao fixar a obrigatoriedade de as empresas prestadoras de serviço fornecerem equipamento específico - coletes infláveis - aos seus motociclistas, bem como estabelecer sanção para o descumprimento do preceito - multa administrativa - e, seguidamente, a responsabilização solidária dos condutores flagrados sem o referido equipamento, invade competência legislativa da União. 2. O normativo em tela invadiu a competência da União de legislar privativamente sobre direito do trabalho, trânsito e condições para exercício das profissões, hipóteses consagradas nos incisos I, XI e XVI do artigo 22 da Carta Maior de 1988. O Distrito Federal e os demais entes federados não se encontram, portanto, autorizados a disciplinar os temas em voga, sob pena de inconstitucionalidade. 3. A norma rechaçada contrariou o artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que incumbe o Distrito Federal de competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal. 4. Pedido de inconstitucionalidade da Lei n.4.890/2012 julgado procedente. (Acórdão n.652485, 20120020179360ADI, Relator: FLAVIO ROSTIROLA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 05/02/2013, Publicado no DJE: 16/04/2013. Pág.: 75) (negritei)

Dito isso, tem-se que, de fato, a lei distrital impugnada é fruto de iniciativa parlamentar em processo legislativo cuja iniciativa, com base nos argumentos supracitados, é reservada ao Governador, de modo que, por violar regra constitucional expressa de repartição de competências legislativa, o dispositivo legal impugnado afrontou o paradigma representado pelo artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, de modo que se encontra configurado vício de competência do parlamento distrital na hipótese sob análise.

Do vício de iniciativa – violação aos artigos 53; 71, §1º, incisos VI e VII; 100, inciso VI, todos da LODF.

Noutro giro, ao legislar sobre ocupação do solo e bens imóveis do Distrito Federal, além da infringência à competência do Governador para dispor sobre direito civil, houve violação aos artigos 71, §1º, incisos VI e VII; 100, inciso VI da Lei Orgânica do Distrito Federal, *verbis*:

Art. 71. A iniciava das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe: (...)

§1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciava 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.

(...)

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

(...)

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

Neste sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.292/2020. EFEITOS. SUSTAÇÃO. DECRETO DISTRITAL Nº 31.405/2010. PROIBIÇÃO. EMISSÃO DE LICENÇA. EVENTOS DE EXPOSIÇÃO E VENDA DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. ÁREAS PÚBLICAS. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. MATÉRIA. ADMINISTRAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. INCONSTITUCIONALIDADE. LIMINAR DEFERIDA. DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.292/2020. SUSPENSÃO.

1(...)

2. O Decreto Distrital nº 31.405/2010 decorre das atribuições do chefe do Poder Executivo local, uma vez que o plano diretor de ordenamento territorial, assim como o uso e a ocupação do solo público somente podem ser objeto de Lei de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal (LODF, art. 71, VI e VII).

3. O ato normativo questionado (Decreto Legislativo nº 2.292/2020), ao sustar os efeitos do Decreto Distrital nº 31.405/2010, extrapola as atribuições conferidas à Câmara Legislativa do Distrito

Federal para sustar atos regulamentares exorbitantes, diante da reserva da matéria atribuída pela Lei Orgânica do Distrito Federal ao Poder Executivo.

4. A atuação legislativa negativa que deixa de observar a competência privativa atribuída ao Poder Executivo enseja violação ao princípio da independência e da harmonia dos Poderes (LODF, art. 53) evidenciando fundadas razões para a inconstitucionalidade do ato normativo por vício formal de iniciativa, que conduzem à probabilidade do direito e ao risco de dano grave, de difícil reparação. 5. Liminar deferida para suspender os efeitos do Decreto Legislativo nº 2.292/2020. (Acórdão 1330654, 07456315620208070000, Relator: DIAULAS COSTA RIBEIRO, Conselho Especial, data de julgamento: 30/3/2021, publicado no DJE: 22/4/2021. Pág.: Sem Página Cadastrada.) (destaquei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 1.366/97, 2.287/99 e 3.316/04. LEIS COMPLEMENTARES 134/98 e 189-A/99. DECRETOS 16.039/94, 15.934/94, 18.624/97, 18.333/97 e 18.841/97. INÉPCIA DA INICIAL E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PRELIMINARES REJEITADAS. INICIATIVA DE PARLAMENTARES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. DESAFETAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS E ALTERAÇÃO DE DESTINAÇÃO DE LOTES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. EFEITOS EX TUNC.

I – (...)

II – (...)

III - As leis e decretos objeto da ação devem ter sua inconstitucionalidade examinada tomando-se como parâmetro os dispositivos inseridos na Lei Orgânica do Distrito Federal vigentes desde a época de sua edição e não a normatização posterior.

IV - Nos termos dos arts. 3º, inc. XI, 52 e 321, da Lei Orgânica do Distrito Federal, compete privativamente ao Governador do Distrito Federal propor leis que versem sobre a administração de áreas pública e o uso e a ocupação do solo no Distrito Federal. Precedentes.

V - O art. 58, inc. IX, da Lei Orgânica do Distrito Federal exige o tratamento em lei formal da matéria relativa à ocupação do solo e mudança de destinação de áreas urbanas, de modo que a veiculação da questão em decretos mostra-se evitada de inconstitucionalidade.

VI - A modulação dos efeitos prevista no art. 27 da Lei nº 9.868/99 só é admitida quando presentes razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, o que não foi demonstrado no caso em concreto.

VII - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente com efeitos ex tunc. (Acórdão 842744, 20140020127637ADI, Relator: FLAVIO ROSTIROLA, Relator Designado: NILSONI DE FREITAS CUSTODIO CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 25/11/2014, publicado no DJE: 23/1/2015. Pág.: 58) (negritei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 1.838/98. REVOGAÇÃO PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 370/2001. PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO: ALTERAÇÃO DO GABARITO DOS LOTES RESIDENCIAIS UNIFAMILIARES E COMERCIAIS DE SAMAMBAIA. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR. VÍCIO DE ORDEM FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. INAPLICABILIDADE.

1. (...)

2. A Lei em comento desprezou a disciplina contida na Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da

legitimidade para a propositura de leis sobre uso e ocupação do solo no Distrito Federal, incorrendo em vício de iniciativa.

3. Na esteira de precedentes deste egrégio Conselho Especial, é da competência privativa do Governador do Distrito Federal iniciar o processo legislativo sobre a matéria, sendo descabida a iniciativa parlamentar.

4. 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.

5. Preliminar rejeitada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar, com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade da Lei nº 1.838/98, frente aos artigos 3º, inciso XI; 100, inciso VI e 321, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

(Acórdão 819573, 20130020263278ADI, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 2/9/2014, publicado no DJE: 19/9/2014. Pág.: 51) (grifei)

Do vício material – violação ao princípio da separação de poderes – artigos 53 e 100, inciso XXVI da LODF.

Por fim, a norma distrital impugnada, ao proibir a reintegração de posse de bens públicos incide em vício material, pois viola o princípio da separação de poderes, previsto no artigo 53 da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como afronta a competência executiva atribuída ao Governador do Distrito Federal para formular políticas públicas, nos termos do artigo 100, inciso XXVI, do mesmo diploma legal, que assim dispõem:

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

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

(...)

XXVI - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo;

Neste sentido, decidiu este Colegiado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI DISTRITAL Nº 6.380/2019. CRIAÇÃO DE CONSELHOS DE REPRESENTANTES COMUNITÁRIOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. TEMAS AFETOS À CRIAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS E INGERÊNCIA NA ESTRUTURAÇÃO DE ORGÃOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. PRINCÍPIOS DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. RELEVÂNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO. PERIGO DE DANO. CONFIGURAÇÃO.

I - A concessão de liminar em sede de ADI exige a relevância da fundamentação quanto à inconstitucionalidade e o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação.

II – (...)

III - Ofende o princípio da Separação de Poderes e da Reserva da Administração a lei de iniciativa parlamentar que interfere nas atribuições e na gestão de órgãos e entidades vinculados ao Poder Executivo.

IV - Configurada a plausibilidade jurídica dos argumentos de inconstitucionalidade e o perigo de dano irreparável, que se relaciona à eficácia da norma que demanda medidas concretas por parte do Poder Executivo, há de se considerar atendidos os requisitos para o deferimento de liminar. V - Medida cautelar deferida para suspender a eficácia da Lei Distrital nº 6.380/2019, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até o julgamento de mérito da presente ação. (Acórdão 1334083, 07155546420208070000, Relator: NILSONI DE FREITAS CUSTODIO, Conselho Especial, data de julgamento: 27/4/2021, publicado no DJE: 4/5/2021. Pág.: Sem Página Cadastrada.) (grifei)

Dito isso, diante dos argumentos supracitados, ao menos por ora, **vislumbro presentes os requisitos da relevância da fundamentação quanto à inconstitucionalidade do dispositivo impugnado e “razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local”** (ADI 766-1/RS, trecho extraído do voto do eminente Ministro Celso de Mello) para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade.

Com relação ao perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, de igual forma, constato sua ocorrência, o inciso I do artigo 2º, da Lei Distrital nº. 6.657/2020, impede que medidas de reintegração e despejo sejam adotadas, o que restringe a atuação dos órgãos públicos de fiscalização e de combate à grilagem de terras e à ocupação irregular de bens públicos no Distrito Federal, em manifesto prejuízo à segurança jurídica. à ordem pública e urbanística.

Desse modo, encontram-se presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada.

Ante o exposto, **DEFIRO** a medida liminar para suspender a eficácia do inciso I do artigo 2º, da Lei Distrital nº. 6.657/2020., com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até o julgamento de mérito da presente demanda.

É como voto.

O Senhor Desembargador ROBSON TEIXEIRA DE FREITAS - 1º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 2º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL - 3º Vogal

Trata-se de análise de pedido de Medida Cautelar submetido ao colegiado do Órgão Especial desta c. Corte de Justiça, formulado em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, objetivando a declaração em tese, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, da inconstitucionalidade formal e material do inciso I do artigo 2º, da Lei Distrital nº 6.657, de 17 de agosto de 2020, que dispõe acerca da proibição de remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo durante o período de emergência de saúde pública, por alegada ofensa aos artigos 14; 53; 71, §1º, incisos VI e VII; 100, incisos VI, X e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).

O autor assevera que a Lei impugnada padece de vício de inconstitucionalidade formal e material. No tocante à inconstitucionalidade formal, sustenta que há usurpação de competência, na medida em que os temas relativos a direito civil são de competência legislativa da União, em confronto ao art. 14 da LODF. Demais disso, alega que as questões envolvendo o uso e ocupação do solo, bem assim, a administração de bens imóveis públicos são de competência privativa do Chefe do Executivo Distrital.

No que concerne à inconstitucionalidade material, salienta que a restrição imposta na norma limita o exercício do poder de polícia administrativa pelo Distrito Federal. Prossegue narrando que esta eg. Corte de Justiça já assentou que há violação ao princípio da separação de poderes nos casos de edição de lei de iniciativa parlamentar que invada competência privativa do Governador do Distrito Federal, para dispor sobre a administração, o uso e a ocupação de bens distritais.

Reputa presentes os requisitos necessários à concessão de medida cautelar. O *fumus boni iuris* estaria na inconstitucionalidade formal e material do ato normativo, e o *periculum in mora* se verifica diante da insegurança jurídica causada pela norma quanto à administração, por parte do Poder Público, dos bens imóveis distritais, haja vista a ingerência legislativa parlamentar, em prerrogativa própria do Executivo.

Requer, ao final, a declaração de inconstitucionalidade do inciso I, artigo 2º, da Lei Distrital nº 6.657/2020.

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal prestou informações no Id nº 25126442, ao fundamento de que o ato normativo teve a finalidade de estabelecer diretrizes para a criação de um Plano Emergencial para enfrentamento da COVID-19, por se tratar de proteção à dignidade da pessoa humana e aos direitos sociais à moradia e à saúde.

Cita, ainda, o precedente do c. STF, no tocante às normas estaduais editadas em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus que versem sobre a interrupção do serviço de energia elétrica, além do precedente da Suprema Corte quanto à defesa da saúde por parte de todos os entes federados.

Destaca que não há usurpação de competência na hipótese dos autos. Pugna, portanto, pelo indeferimento da medida cautelar.

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal, em parecer de Id nº 25432087, pugna pelo deferimento da liminar.

Por sua vez, a Procuradoria de Justiça do Distrito Federal, na condição de *custos constitutionis*, manifestou-se no sentido de procedência do pedido liminar (Id nº 25949475).

Feito esse breve relato, passo à apreciação do pedido liminar.

Sobre o pedido de **Medida Cautelar**, cumpre ressaltar que o art. 10 da Lei nº 9.868/99 permite que a maioria absoluta dos membros do Órgão Especial suspenda o ato impugnado, desde que estejam presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

Conforme relatado, o autor fundamenta suas alegações de *fumus boni iuris* na existência de usurpação da competência legislativa da União para tratar dos assuntos atinentes ao direito civil, bem assim, a competência privativa do Governador do Distrito Federal para iniciar normas que versem sobre uso, ocupação e administração de bens imóveis do Distrito Federal; e o *periculum in mora*, consistente a violação ao princípio da separação dos Poderes e limitação ao exercício do poder de polícia exercido pela Administração Pública.

Confira-se o teor da norma impugnada, no que interessa, *in verbis*:

“LEI Nº 6.657, DE 17 DE AGOSTO DE 2020

Estabelece diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid19 nas periferias e assegura a garantia de acesso a água e distribuição de kits com insumos básicos necessários à manutenção das condições de higiene e de saúde para prevenção do contágio e da disseminação da doença Covid-19 causada pelo coronavírus.

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 Esta Lei estabelece diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid-19 nas áreas ocupadas por população de baixa renda, regularizadas ou não.

Parágrafo único. O objetivo do Plano Emergencial para o Enfrentamento da Covid-19 nas periferias é assegurar condições de acesso aos cuidados com a saúde e compreende:

I –o direito de se manter isolado em seu domicílio, ou de se afastar dele provisoriamente;

II –o direito ao acesso a insumos para manutenção de boas condições de higiene;

III –o direito a se informar sobre a pandemia, suas causas e práticas efetivas de prevenção;

IV –o direito de acessar os serviços de saúde, segurança pública e assistência social.

Art. 2º O direito de se manter isolado em domicílio ou de se afastar dele provisoriamente compreende:

I –a proibição de remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo, desde que a posse tenha se iniciado antes da declaração da emergência de saúde de importância internacional;

II –o direito ao Benefício Excepcional da Política de Assistência Social do Distrito Federal, de que trata o capítulo III da Lei nº 5.165, de 4 de setembro de 2013.

§ 1º Na hipótese de que trata o inciso II, o benefício é concedido a pessoa que:

I –integre grupo de risco e não possua residência, ou que resida em imóvel que não ofereça condições de autoisolamento sanitário;

II –apresente sintomas ou tenha sido diagnosticada com a Covid-19 e resida com pessoas que integrem grupo de risco em imóveis que não ofereçam condições de autoisolamento sanitário.

§ 2º Alternativamente à concessão do Benefício Excepcional, o poder público requisita serviços de hospedagem de hotéis e pousadas.

§ 3º Os serviços de hospedagem podem ser requisitados para a garantia do direito ao isolamento, ao acolhimento e à proteção de mulheres em situação de violência doméstica e de seus dependentes, em caso de insuficiência de vagas em acolhimento institucional, ocasião em que deve ser garantido o sigilo de endereços por razões de segurança”. – Grifo nosso

Para fins de alegação de inconstitucionalidade formal, o autor sustenta que a norma está em confronto com o art. 22, inciso I, da Constituição Federal, que assim estabelece: “*Compete privativamente à União legislar sobre: I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*”.

Nessa esteira de intelecção, o art. 14 da LODF dispõe que: “*Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal*”.

Por conseguinte, os demais dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal que foram supostamente maculados pela norma ora impugnada, contam com a seguinte redação, *in verbis*:

“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:

§ 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 acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)

VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal. (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 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;

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

XXVI – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo;”

Do cotejo entre a norma impugnada e os termos contidos na Lei Orgânica do Distrito Federal, verifica-se afronta à competência legislativa da União para legislar sobre direito civil. Isso porque, os temas afetos à legislação civilista, tais como as ordens de despejo de imóveis, pertencem privativamente à União, não havendo competência legislativa parlamentar quanto ao tema.

O artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal é expresso ao prever que caberá ao Distrito Federal as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, bem assim, as que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

Dessa forma, as competências do Distrito Federal se revelam presentes nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal.

Sobreleva destacar que o art. 52 da LODF determina que cabe ao Poder Executivo a administração dos bens do ente distrital, e, na mesma linha, o art. 71, §1º, incisos VI e VII da LODF, estipula ser da competência privativa do Governador do Distrito Federal, as normas relativas ao uso e ocupação do solo, bem assim, à administração de bens imóveis do Distrito Federal.

O objeto impugnado, a despeito do louvável intuito do legislador em tratar de questão relevante à população de baixa renda, acaba por usurpar a competência privativa do Chefe do Executivo Distrital, ao proibir a remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo, nos casos em que a posse tenha se iniciado antes da declaração de emergência de saúde.

A meu sentir, portanto, resta evidenciada a inconstitucionalidade formal do ato impugnado, de modo que presente o requisito do *fumus boni iuris*, necessário à suspensão da norma.

Convém salientar, por fim, os seguintes precedentes desta e. Corte de Justiça sobre o tema, *in verbis*:

“ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 4.067/2007. COBRANÇA DE ESTACIONAMENTO PROPORCIONAL AO TEMPO UTILIZADO - COMPETÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO CONSUMIDOR- CONSTITUCIONALIDADE. MULTA E PENALIDADE- CONSTITUCIONALIDADE. GRATUIDADE DE ESTACIONAMENTO PARA PESSOAS IDOSAS E PORTADORAS DE NECESSIDADES ESPECIAIS- DIREITO CIVIL- MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO- INCONSTITUCIONALIDADE. DISPENSA DE VALORES NA COBRANÇA DE ESTACIONAMENTO- MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO- INCONSTITUCIONALIDADE. Se a análise da constitucionalidade da Lei Distrital nº 4.067/2007 é indispensável para o deslinde da ação em que se discute a cobrança da multa prevista na lei em comento, admite-se o incidente, nos termos do artigo 97, da Constituição Federal, da Súmula Vinculante nº 10, dos artigos 480 e seguintes do Código de Processo Civil e dos artigos 237 a 239 do Regimento Interno do TJDF. O artigo 1º, caput, da Lei 4.067/2007 dispõe sobre a forma de pagamento por serviço prestado ao consumidor. Portanto, hígido, porque o legislador local se houve nos limites da autorização constitucional para legislar concorrentemente sobre direito do consumidor. O artigo 3º da lei em debate, porque disciplina tema atinente ao direito civil, encontra-se em rota de colisão com a competência exclusiva da União, portanto formalmente inconstitucional. O § 1º, artigo 1º, da Lei nº 4.067/2007 também disciplina tema inerente ao direito civil, na medida em que estorva o direito de propriedade, impondo isenção ou dispensa de valores correspondentes a serviços prestados. O fato de o consumidor entrar e sair com o automóvel de um estacionamento gera custos diversos, tais como: controle de acesso e manutenção de segurança do local. Declara-se, pois, a inconstitucionalidade formal do § 1º, artigo 1º, e artigo 3º, ambos da Lei 4.067/2007. (Acórdão 707533, 20120020286884AIL, Relator: ROMÃO C. OLIVEIRA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 9/7/2013, publicado no DJE: 5/9/2013. Pág.: 57)”

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.890, DE 13 DE JULHO DE 2012. CONTRARIEDADE AO ARTIGO 14 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. LEGISLAÇÃO SOBRE EQUIPAMENTO ESPECÍFICO DE MOTOCICLISTAS.

1. A lei distrital impugnada, ao fixar a obrigatoriedade de as empresas prestadoras de serviço fornecerem equipamento específico - coletes infláveis - aos seus motociclistas, bem como estabelecer sanção para o descumprimento do preceito - multa administrativa - e, seguidamente, a

responsabilização solidária dos condutores flagrados sem o referido equipamento, invade competência legislativa da União.

2. O normativo em tela invadiu a competência da União de legislar privativamente sobre direito do trabalho, trânsito e condições para exercício das profissões, hipóteses consagradas nos incisos I, XI e XVI do artigo 22 da Carta Maior de 1988. O Distrito Federal e os demais entes federados não se encontram, portanto, autorizados a disciplinar os temas em voga, sob pena de inconstitucionalidade.

3. A norma rechaçada contrariou o artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que incumbe o Distrito Federal de competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

4. Pedido de inconstitucionalidade da Lei n.4.890/2012 julgado procedente.

(Acórdão 652485, 20120020179360ADI, Relator: FLAVIO ROSTIROLA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 5/2/2013, publicado no DJE: 16/4/2013. Pág.: 75)”

No que tange aos fundamentos expendidos quanto à inconstitucionalidade material, tenho que também assiste razão ao autor, haja vista que o exercício do poder de polícia da Administração Pública é obstado pela norma contestada, ao proibir o cumprimento de ordens de despejo, em contrapartida à ordem urbanística e à segurança jurídica.

Logo, em sede de cognição sumária, mostra-se presente a usurpação de competência, bem assim, a violação ao princípio da separação de poderes, razão pela qual a concessão da medida liminar é medida que se impõe.

Com efeito, presente o risco de dano grave ou de impossível reparação, a norma impugnada deve ser suspensa até o julgamento final da matéria.

Ante o exposto, **DEFIRO a medida cautelar**, para suspender a eficácia do inciso I do artigo 2º, da Lei Distrital nº. 6.657/2020, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até o julgamento de mérito da presente demanda.

É como voto.

O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO - 4º Vogal

FALTA INSERIR VOTO ESCRITO ACOMPANHANDO O RELATOR.

O Senhor Desembargador MARIO-ZAM BELMIRO - 5º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador J. J. COSTA CARVALHO - 6º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora SANDRA DE SANTIS - 7º Vogal

V O T O S

A Senhora Desembargadora SANDRA DE SANTIS – Vogal

Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL contra a Lei Distrital 6.657/2020, que instituiu a proibição temporária de remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo relativamente às áreas ocupadas, públicas ou privadas (regularizadas ou não), por população de baixa renda.

Alega que a lei padece de vício de inconstitucionalidade formal por violar a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (artigo 22, inciso I, da CF e artigo 14 da LODF), em especial sobre os direitos de posse e de propriedade. Afirma, também, desrespeito às regras de iniciativa legislativa estabelecidas no artigo 71, §1º, inciso VII, da LODF, pois há reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo Distrital para leis que disponham sobre a administração de imóveis públicos e sobre uso e ocupação do solo, bem como sobre a organização e o funcionamento de órgãos públicos.

Sustenta, ainda, inconstitucionalidade material, porque o ato normativo impugnado atenta contra o princípio da separação dos Poderes ao inviabilizar a competência do Poder Executivo quanto ao exercício do poder de polícia, pois impossibilita as remoções de ocupações irregulares em áreas indevidamente ocupadas (artigo 53 e artigo 100, incisos VI, X e XXVI da LODF), com prejuízos à ordem urbanística e à segurança jurídica.

Requer a concessão da medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 2º, inciso I, da Lei Distrital 6.657/2020 até o julgamento final da ação. No mérito, pretende a declaração de inconstitucionalidade do ato impugnado.

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal prestou as informações (ID 25126442).

A Procuradora-Geral do Distrito Federal manifestou-se pela procedência do pedido cautelar (ID 25432087).

A Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios oficiou pelo conhecimento da ação e pela procedência do pedido liminar (ID 25949475).

Para melhor compreensão, colaciono a norma combatida:

LEI Nº 6.657, DE 17 DE AGOSTO DE 2020

Estabelece diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid19 nas periferias e assegura a garantia de acesso a água e distribuição de kits com insumos básicos necessários à manutenção das condições de higiene e de saúde para prevenção do contágio e da disseminação da doença Covid-19 causada pelo coronavírus.

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 Esta Lei estabelece diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid-19 nas áreas ocupadas por população de baixa renda, regularizadas ou não.

Parágrafo único. O objetivo do Plano Emergencial para o Enfrentamento da Covid-19 nas periferias é assegurar condições de acesso aos cuidados com a saúde e compreende:

I – o direito de se manter isolado em seu domicílio, ou de se afastar dele provisoriamente;

(...)

Art. 2º O direito de se manter isolado em domicílio ou de se afastar dele provisoriamente compreende:

I – a proibição de remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo, desde que a posse tenha se iniciado antes da declaração da emergência de saúde de importância internacional;

(...)

Art. 6º Esta Lei tem vigência enquanto durar a emergência sanitária de importância internacional relacionada à Covid-19, de que trata a Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Não obstante a nobre intenção da Câmara Legislativa do Distrito Federal ao editar medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, constata-se, nessa fase de cognição sumária, que a norma padece de vícios de inconstitucionalidade.

Cabe ao Distrito Federal a competência residual de legislar apenas nas matérias que “*não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal*” (artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal).

Ao proibir a remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo durante a situação de emergência de saúde pública no Distrito Federal, decorrente da pandemia de Covid-19, a norma impugnada disciplinou temas afetos ao Direito Civil, como posse, propriedade, relações locatícias e despejo, matérias de competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

Este Conselho já afastou leis viciadas pela invasão de competência privativa da União, em matéria de Direito Civil, por ofensa ao artigo 14 da LODF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 3.339/2004. OBRIGAÇÃO IMPOSTA AO ESTADO DE CUSTEAR O SEPULTAMENTO DE VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA URBANA E RURAL, OMISSÃO DE SOCORRO OU ERRO MÉDICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. NORMA DE DIREITO CIVIL.

I – (...)

II - O instrumento normativo cuja validade é questionada veicula conteúdo próprio de Direito Civil, cujo ramo do direito positivo é incluído na competência legislativa da União (CF/88, art. 22, I), violando, assim, o art. 14 da Lei Orgânica, que veda ao Distrito Federal legislar sobre tema que não se insere no âmbito de sua competência, tal qual estabelecida na Constituição Federal. Depois, o diploma

legal também afronta o art. 20 da LODF, pois impõe ao Estado o dever de arcar com despesa de sepultamento de pessoas vitimadas pela violência urbana ou rural, erro médico ou omissão de socorro, ainda que não tenha concorrido para o dano causado ao particular, ou que o prejuízo resulte da atuação de terceiro, culpa ou dolo da vítima, adotando, na verdade, a teoria do risco integral em sede de responsabilidade civil do Estado.

III - Julgou-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade material, erga omnes e com efeitos ex tunc, da Lei Distrital nº 3.339, de 23 de março de 2004. (Acórdão 312123, 20050020113574ADI, Relator: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 27/5/2008, publicado no DJE: 19/9/2008. Pág.: 45)

Ademais, a Lei Distrital 6.657/2020 apossou-se indevidamente da competência privativa do chefe do Poder Executivo distrital para a iniciativa de leis que disponham sobre a administração de imóveis públicos pertencentes ao DF e sobre o uso e a ocupação do solo urbano, em violação aos artigos 53, 71, §1º, incisos VI e VII; e 100, inciso VI, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.292/2020. EFEITOS. SUSTAÇÃO. DECRETO DISTRITAL Nº 31.405/2010. PROIBIÇÃO. EMISSÃO DE LICENÇA. EVENTOS DE EXPOSIÇÃO E VENDA DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. ÁREAS PÚBLICAS. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. MATÉRIA. ADMINISTRAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. INCONSTITUCIONALIDADE. LIMINAR DEFERIDA. DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.292/2020. SUSPENSÃO.

1. (...)

2. *O Decreto Distrital nº 31.405/2010 decorre das atribuições do chefe do Poder Executivo local, uma vez que o plano diretor de ordenamento territorial, assim como o uso e a ocupação do solo público somente podem ser objeto de Lei de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal (LODF, art. 71, VI e VII).*

3. *O ato normativo questionado (Decreto Legislativo nº 2.292/2020), ao sustar os efeitos do Decreto Distrital nº 31.405/2010, extrapola as atribuições conferidas à Câmara Legislativa do Distrito Federal para sustar atos regulamentares exorbitantes, diante da reserva da matéria atribuída pela Lei Orgânica do Distrito Federal ao Poder Executivo.*

4. *A atuação legislativa negativa que deixa de observar a competência privativa atribuída ao Poder Executivo enseja violação ao princípio da independência e da harmonia dos Poderes (LODF, art. 53) evidenciando fundadas razões para a inconstitucionalidade do ato normativo por vício formal de iniciativa, que conduzem à probabilidade do direito e ao risco de dano grave, de difícil reparação.* 5. *Liminar deferida para suspender os efeitos do Decreto Legislativo nº 2.292/2020. (Acórdão 1330654, 07456315620208070000, Relator: DIAULAS COSTA RIBEIRO, Conselho Especial, data de julgamento: 30/3/2021, publicado no DJE: 22/4/2021. Pág.: Sem Página Cadastrada.)*

No caso, verifica-se interferência indevida do Legislativo ao proibir a remoção de ocupações irregulares, a efetivação de ordens de despejo e a reintegração de posse de bens públicos durante a

situação de emergência de saúde pública no DF, em violação à separação de poderes, prevista no artigo 53 da LODF, e à competência executiva atribuída ao GDF para formular políticas públicas, nos termos do artigo 100, inciso XXVI, da LODF.

Como consignou a Procuradoria de Justiça:

A Lei Orgânica do Distrito Federal é clara ao impor ao Poder Público o dever de “promover medidas judiciais e administrativas necessárias para coibir danos ao meio ambiente” e de “controlar e fiscalizar obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos que, direta ou indiretamente, possam causar degradação ao meio ambiente, bem como adotar medidas preventivas ou corretivas e aplicar sanções administrativas pertinentes” (art. 279, incisos XIII e XXIII). (ID 25949475)

Verificada, em princípio, a inconstitucionalidade formal e material da restrição imposta pela Lei Distrital 6.657/2020 à atuação dos órgãos públicos de fiscalização no exercício do poder de polícia e no cumprimento de ordens de despejo, a suspensão da eficácia da norma é medida que se impõe.

Defiro a cautelar para suspender a eficácia do artigo 2º, inciso I, da Lei Distrital 6.657/2020, nos termos do voto da e. Relatora.

A Senhora Desembargadora ANA MARIA AMARANTE - 8º Vogal

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido cautelar, ajuizada pelo Governador do Distrito Federal visando à declaração de inconstitucionalidade do inciso I do art. 2º, da Lei Distrital nº 6.657/2020, de iniciativa parlamentar, que prevê “*a proibição de remoção de ocupações e a efetivação das ordens de despejo, desde que a posse tenha se iniciado antes da declaração da emergência de saúde de importância internacional*”, cuja redação está inserida dentro das diretrizes para a criação do Plano Emergencial de Enfrentamento da Covid-19 nas áreas ocupadas por população de baixa renda, regularizadas ou não, em razão da suposta violação aos artigos 14, 53, 71, § 1º, VI e VII, e art. 100, incisos VI, X e XXVI, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).

Sustenta, em síntese, que a Lei Distrital impugnada padece de inconstitucionalidade formal, porquanto dispõe sobre matéria inserida no Direito Civil, que está dentro da competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, da CF. Argumenta, também, que a redação do art. 2º, I, da Lei Distrital nº 6.657/2020 violou a reserva de iniciativa atribuída ao Chefe do Poder Executivo local em dispor sobre o uso e ocupação do solo, em contraponto com o disposto no art. 71, §1º, VI, da LODF. Por fim, suscita a inconstitucionalidade material do referido dispositivo, sob o fundamento de que houve indevida limitação do exercício de poder de polícia reservado ao Executivo Distrital, violando assim o Princípio Constitucional da Separação de Poderes.

Pugna, cautelarmente, pela suspensão imediata da eficácia do disposto no art. 2º, I, da Lei nº 6.657/2020. No mérito, requer a declaração de inconstitucionalidade material e formal do supracitado dispositivo.

A Câmara Legislativa do Distrito Federal, em informações de ID nº 25126442, manifesta-se pela improcedência do pedido liminar. Alega, em síntese, a ausência dos requisitos necessários para a concessão da medida cautelar vindicada, já que não restou demonstrado o risco da demora na prestação jurisdicional, nem a plausibilidade do direito invocado.

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal, por sua vez (ID nº 25432087), defende a concessão da medida cautelar, sob o argumento de que a redação do art. 2º, I, da Lei distrital invadiu substancialmente a competência legislativa privativa da União em dispor sobre Direito Civil, bem como adentrou em matéria privativamente reservada ao Chefe do Executivo Distrital.

A D. Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios (ID nº. 25949475), na mesma esteira, manifesta-se pela procedência da medida liminar, tendo em vista que considera presentes os pressupostos processuais cautelares exigidos (*fumus foni iuris e periculum in mora*) para sua concessão.

Brevemente relatado, passo ao voto como vogal.

Conforme já mencionado no relatório, cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Distrito Federal em face do art. 2º, incisos I, da Lei Distrital nº 6.657/2020, em virtude da suposta violação à reserva de iniciativa legal, prevista no art. 22, incisos I, da CF, bem como aos artigos 14, 53, 71, § 1º, VI e VII, e do art. 100, incisos VI, X e XXVI, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).

Compulsando os autos, verifica-se que a petição inicial, além de delimitar o dispositivo específico da Lei Distrital nº 6.657/2020, cujo conteúdo estaria supostamente em confronto com a Lei Orgânica do Distrito Federal, demonstrou que o artigo do texto constitucional indicado possui caráter normativo de reprodução obrigatória, já que trata de organização administrativa e legislativa dos entes federados na Constituição Federal. Nesse contexto, cai a lanço trazer as lições do i. Ministro da Suprema Corte Luís Roberto Barroso, que em um de seus julgados ensina sobre a desnecessidade de se repetir explicitamente o conteúdo da norma de reprodução compulsória no âmbito estadual, porquanto a observância deste tipo de norma é obrigatória pelo ente federado seccional, senão vejamos:

“(...)as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local.” (Rcl 17954 AgR/PR)

Com efeito, apesar do controle de constitucionalidade exercido por esse e. Conselho Especial ser geralmente restrito às balizas da Lei Orgânica do DF, excepcionalmente admite-se apreciar norma do texto constitucional que tenha reprodução obrigatória no âmbito estadual ou distrital, tal como já decidiu o STF:

Ementa: Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido.

(RE 650898, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017)

Outrossim, verifica-se que o conteúdo do art. 22 da CF está em perfeita harmonia com o conteúdo normativo da LODF, especificamente em seu art. 14, cujo texto versa exatamente sobre a divisão de competência legislativa entre os entes federados, senão vejamos:

“Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.”

Assim, como o artigo 14 da Lei Orgânica remete à repartição de competências estabelecidas na Constituição Federal, às quais são de reprodução obrigatória no âmbito do Distrito Federal, a norma constitucional do artigo 22, inciso I, da Carta Magna também foi invocada como parâmetro de controle. Tal circunstância, todavia, não atrai a competência do col. Supremo Tribunal Federal. Ou seja, cabe ao Órgão Especial deste Tribunal de Justiça a sua apreciação, empregando como parâmetro de controle o citado artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Desse modo, o processo e o julgamento da presente ação incluem-se no âmbito da competência originária do Conselho Especial deste Tribunal de Justiça, conforme dispõe o artigo 8º, inciso I, alínea "n", da Lei nº 11.697/2008 - Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal -, bem como o artigo 13, inciso I, alínea "k", do Regimento Interno desta Corte de Justiça.

Ultrapassada essa análise preliminar acerca do parâmetro de constitucionalidade utilizado, verifica-se que a norma impugnada em questão, fruto de iniciativa parlamentar, estabelece expressamente em seu inciso I, do Art. 2º, da Lei Distrital nº 6.657/2020, *“a proibição de remoção de ocupações e a efetivação das ordens de despejo, desde que a posse tenha se iniciado antes da declaração da emergência de saúde de importância internacional”*, cuja redação está inserida dentro das diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid-19 nas áreas ocupadas por população de baixa renda, regularizadas ou não,

Convém destacar que a competência legislativa para dispor sobre matérias de Direito Civil, como posse, despejo e reintegração de posse é privativa da União, assim como as normas relativas ao uso, ocupação e plano de desenvolvimento do solo local são assuntos reservados ao chefe do executivo distrital, nos termos do artigo 22, I, da CF e art. 71, § 1º, VI da Lei Orgânica do Distrito Federal, respectivamente.

Percebe-se, portanto, que o disposto no Art. 2º, I, da Lei Distrital nº 6.657/2020 possui, ao menos nesse exame cautelar, aparente vício de iniciativa, já que foi de encontro com as normas utilizadas como parâmetro do presente controle de constitucionalidade (artigos 14, 53, 71, § 1º, VI e VII, e art. 100, incisos VI, X e XXVI, da LODF).

Ademais, conforme bem ressaltou a eminente Desembargadora Maria de Lourdes Abreu em seu brilhante voto relator, a redação do supracitado dispositivo afeta sobremaneira os limites que o Chefe da Administração Pública Distrital possui no exercício do seu poder de polícia, em confronto com o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes. Nesse contexto, peço aqui a devida vênia à nobre Desembargadora Relatora, para transcrever o seguinte trecho que demonstra a presença dos requisitos autorizadores para a concessão da medida cautelar vindicada, *in verbis*:

“Por fim, a norma distrital impugnada, ao proibir a reintegração de posse de bens públicos incide em vício material, pois viola o princípio da separação de poderes, previsto no artigo 53 da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como afronta a competência executiva atribuída ao Governador do Distrito Federal para formular políticas públicas, nos termos do artigo 100, inciso XXVI, do mesmo diploma legal, que assim dispõem:

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

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

(...)

XXVI - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo;

Neste sentido, decidiu este Colegiado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI DISTRITAL Nº 6.380/2019. CRIAÇÃO DE CONSELHOS DE REPRESENTANTES COMUNITÁRIOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. TEMAS AFETOS À CRIAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS E INGERÊNCIA NA ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. PRINCÍPIOS DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. RELEVÂNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO. PERIGO DE DANO. CONFIGURAÇÃO.

I - A concessão de liminar em sede de ADI exige a relevância da fundamentação quanto à inconstitucionalidade e o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação.

II – (...)

III - Ofende o princípio da Separação de Poderes e da Reserva da Administração a lei de iniciativa parlamentar que interfere nas atribuições e na gestão de órgãos e entidades vinculados ao Poder Executivo.

IV - Configurada a plausibilidade jurídica dos argumentos de inconstitucionalidade e o perigo de dano irreparável, que se relaciona à eficácia da norma que demanda medidas concretas por parte do Poder Executivo, há de se considerar atendidos os requisitos para o deferimento de liminar. V - Medida cautelar deferida para suspender a eficácia da Lei Distrital nº 6.380/2019, com efeitos ex nunc e erga omnes, até o julgamento de mérito da presente ação. (Acórdão 1334083, 07155546420208070000, Relator: NILSONI DE FREITAS CUSTODIO, Conselho Especial, data de julgamento: 27/4/2021, publicado no DJE: 4/5/2021. Pág.: Sem Página Cadastrada.) (grifei)

Dito isso, diante dos argumentos supracitados, ao menos por ora, vislumbro presentes os requisitos da relevância da fundamentação quanto à inconstitucionalidade do dispositivo impugnado e “razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local” (ADI 766-1/RS, trecho extraído do voto do eminente Ministro Celso de Mello) para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade.

Com relação ao perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, de igual forma, constato sua ocorrência, o inciso I do artigo 2º, da Lei Distrital nº. 6.657/2020, impede que medidas de reintegração e despejo sejam adotadas, o que restringe a atuação dos órgãos públicos de fiscalização e de combate à grilagem de terras e à ocupação irregular de bens públicos no Distrito Federal, em manifesto prejuízo à segurança jurídica. à ordem pública e urbanística.”

Desse modo, ainda que em fase de apreciação perfunctória, verifica-se a verossimilhança do direito e o perigo da demora ao resultado útil do processo, requisitos suficientes para determinar a suspensão cautelar da norma inscrita no art. 2º, inciso I, da Lei Distrital nº 6.657/2020.

Ante o exposto, acompanho o voto da e. Relatora Desembargadora Maria de Lourdes Abreu, no sentido de CONCEDER O PEDIDO LIMINAR, com a consequente suspensão imediata da eficácia do artigo 2º, inciso I, da Lei Distrital nº 6.657/2020, até o julgamento final de mérito da presente Ação.

É como voto.

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI - 9º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora NILSONI DE FREITAS CUSTODIO - 10º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador SANDOVAL OLIVEIRA - 11º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ALFEU MACHADO - 12º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador RÔMULO DE ARAÚJO MENDES - 13º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora LEILA ARLANCH - 14º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora FÁTIMA RAFAEL - 15º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA - 16º Vogal

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido cautelar, proposta pelo Governador do Distrito Federal em face do inciso I do artigo 2º da Lei distrital 6.657/2020, que proíbe a remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo nos casos em que a posse tenha se iniciado antes da pandemia de COVID-19, em violação aos artigos 14; 53; 71, § 1º, VI e VII; 100, VI, X e XXVI, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF.

Entende o autor que a Lei em referência padece de vícios formais e materiais de constitucionalidade, pois usurpou da competência legislativa privativa da União, considerando que cria restrição no âmbito das relações cíveis, uma vez que perpassa necessariamente por questões de direito de posse e propriedade. Além disso, destaca que referida norma distrital ofendeu a reserva de iniciativa do Governador do Distrito Federal para dispor sobre administração de imóveis públicos e sobre uso e ocupação do solo.

Sobre a inconstitucionalidade material, argumenta que houve ofensa ao princípio da separação dos Poderes, pois invade a função reservada ao Governador de iniciar processo legislativo de matérias sob sua competência exclusiva, mormente a disposição de bens públicos imóveis e uso e ocupação do solo; desrespeita a sua competência executiva para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração do Distrito Federal, posto que impede o Executivo de dispor sobre as áreas públicas ocupadas e, finalmente, ignora a sua competência para praticar os atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo.

Pleiteia, em sede de liminar, a suspensão imediata da eficácia do inciso I do artigo 2º da Lei Distrital n.º 6.657/2020 até o julgamento final da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e, no mérito, a confirmação da providência para que seja declarada a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.

A Procuradoria-Geral de Justiça e o Ministério Público do Distrito Federal se manifestaram pela concessão do pedido liminar.

Para melhor entendimento do pedido liminar, colaciono a seguir o dispositivo impugnado:

LEI Nº 6.657, DE 17 DE AGOSTO DE 2020

(Autoria do Projeto: Deputado Fábio Felix)

Estabelece diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid 19 nas periferias e assegura a garantia de acesso a água e distribuição de kits com insumos básicos necessários à manutenção das condições de higiene e de saúde para prevenção do contágio e da disseminação da doença Covid-19 causada pelo coronavírus.

(...)

Art. 2º O direito de se manter isolado em domicílio ou de se afastar dele provisoriamente compreende:

I – a proibição de remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo, desde que a posse tenha se iniciado antes da declaração da emergência de saúde de importância internacional;

(...)

A norma acima transcrita, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre temas relacionados ao Direito Civil (posse e propriedade), infringe, de fato, a regra prevista no texto da LODF (art. 71, § 1º, VI e VII, LODF), de que se denomina "reserva da administração". É do Chefe do Poder Executivo a competência privativa para iniciar processo legislativo que versa sobre uso e ocupação do solo, bem como cessão de bens imóveis do Distrito Federal. A propósito, assim disciplinam os artigos da LODF supostamente violados:

Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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.

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

(...)

IV - exercer, com auxílio dos Secretários de Governo, a direção superior da administração do Distrito Federal;

(...)

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

(...)

XXVI - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo;

(...)

Pois bem. Para o provimento de liminar em sede de ação direta de inconstitucionalidade devem concorrer os requisitos legais da relevância e plausibilidade dos motivos em que se assenta o pedido e possibilidade de lesão irreparável, além da conveniência política da suspensão da eficácia da norma impugnada.

De uma análise prefacial, tenho que estão presentes os requisitos a amparar a concessão da medida cautelar, pois, confrontando as normas retro transcritas, é possível vislumbrar que o dispositivo impugnado padece dos vícios de inconstitucionalidade elencados na inicial.

Com efeito, ao legislar sobre matéria reservada à União, afronta o disposto no artigo 14 da LODF, que atribui ao Distrito Federal as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

Dessa forma, o ato normativo atacado, em princípio, atinge a atuação do Chefe do Poder Executivo, ocorrendo manifesto vício de iniciativa, pois é privativa do Chefe do Poder Executivo local a competência para dispor sobre leis complementares e ordinárias que disponham sobre uso e ocupação do solo, afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal.

Em Parecer de ID 25949475, o Ministério Público do Distrito Federal, deixa evidenciado que a norma impugnada se revela juridicamente inválida, por desrespeitar os limites de proposições legislativas reservados ao Governador do Distrito Federal. Confira:

“Em sede de cognição sumária de fiscalização abstrata de constitucionalidade, vislumbra esta Procuradoria-Geral de Justiça fundadas razões de direito caracterizadoras dos vícios de inconstitucionalidade do dispositivo legal impugnado, a revelar a presença dos pressupostos processuais cautelares exigidos para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade (fumus foni iuris e periculum in mora).

Embora louvável intenção do legislador distrital, é patente a inconstitucionalidade do inciso I do artigo 2º da Lei distrital 6.657/20, como demonstrado em detalhe pelo Governador do Distrito Federal.

Isso porque, ao proibir a remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo durante situação de emergência de saúde pública no Distrito Federal, disciplinou, inequivocamente, temas afetos ao direito civil (posse, propriedade, relações locatícias, despejo, etc.), matéria da competência

legislativa privativa da União, nos precisos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição da República.

(...)

Como cediço, o artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, um dos paradigmas de confronto violado a legitimar a presente ação direta, estabelece que “Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal” (grifos acrescentados).

Por conseguinte, sempre que dispositivo contido em lei distrital referir-se a matéria de competência privativa da União estar-se-á diante de flagrante contrariedade ao disposto no art. 14 da LODF”.

Dessa forma, é de entender que as disposições ora atacadas, por tratarem de matérias de competência exclusiva do Governador do Distrito Federal e por terem sido inauguradas em processo legislativo de autoria parlamentar, padecem de vício de iniciativa, levando à conclusão de sua inconstitucionalidade, ainda que em análise perfunctória e não exauriente do feito, impondo a suspensão de sua eficácia.

Dessa forma, pelos fundamentos expostos, DEFIRO A LIMINAR para declarar a suspensão da eficácia do inciso I, do artigo 2º da Lei distrital 6.657/2020, até o julgamento definitivo da presente ADI.

É como voto.

DECISÃO

Deferida a medida liminar para suspender a eficácia do inciso I, do artigo 2º, da Lei Distrital nº 6.657/2020, com efeitos "ex nunc" e "erga omnes", até o julgamento de mérito da presente demanda. Unânime.