



## **Pesquisa nº4/2021**

### **(Leis ou atos normativos entendidos como inconstitucionais)**

Prezado (a) Senhor (a),

Atendendo à solicitação de pesquisa de V.S<sup>a</sup>. listamos abaixo as decisões que mais se aproximam do tema solicitado. Ressaltamos que o resultado não é exaustivo, visto que a pesquisa é realizada por meio de termos selecionados. Outras decisões deste Tribunal, incluindo as decisões e processos citados nos relatórios, votos e decisões podem ser obtidas por meio de realização de pesquisa textual no seguinte endereço eletrônico: <https://busca.tc.df.gov.br>.

Pelos *links* incluídos nos cabeçalhos abaixo também é possível acessar o inteiro teor dos respectivos documentos (Processo/Decisão/Relatório-Voto, dentre outras peças dos autos).

Colocamo-nos à disposição para quaisquer outras informações que se fizerem necessárias.

#### **Busca TCDF**

Link acima com a ferramenta de busca de jurisprudências do TCDF.

#### **Decisão TCDF nº 4536/2008. Processo nº 920/2002.**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: **I – com esteio na prerrogativa deferida pela Súmula nº 347/STF, considerar que não guarda conformidade com o art. 37, II e XII, e 39, § 1º, I, II e III, da Constituição Federal nem com o art. 19, II e XII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, os §§ 3º e 4º do art. 1º da Lei-DF nº 2.706, de 27.04.2001, nela incluídos pelo art. 25 da Lei-DF nº 3.824/06, cuja reestruturação da Carreira Fiscalização e Inspeção do Distrito Federal operou provimentos inconstitucionais de cargos;** II – autorizar o encaminhamento de cópia desta decisão ao Governador do Distrito Federal, ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, ao Secretário de Planejamento e Gestão do Distrito Federal e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; III – determinar à Secretaria de Planejamento e Gestão que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as providências necessárias à regularização das movimentações inconstitucionais de pessoal, realizadas em decorrência da aplicação dos §§ 3º e 4º da Lei nº 2.706, de 27.04.2001, alterada pela Lei nº 3.824/06, e encaminhe ao TCDF a respectiva documentação comprobatória, nos termos do art.1º, X, da Lei Complementar - DF nº 1/94;

#### **Relatório/voto.**

Os presentes autos foram constituídos para concretização dos estudos ordenados pela Decisão nº 2.100/02 (subitem "f"), acerca dos questionamentos ofertados pela Procuradora Cláudia Fernanda de



## **Pesquisa nº4/2021**

### **(Leis ou atos normativos entendidos como inconstitucionais)**

Oliveira Pereira, no Processo de auditoria nº 1270/01, **sobre a constitucionalidade da reestruturação erigida pela Lei nº 2.706/01.**

[...]

6. Pela Decisão nº 2.562/2003-MV (fl. 151), **o Tribunal considerou inconstitucional o citado art. 21 da Lei nº 2.706/01, por contrariar o primado do concurso público, além de autorizar a realização de inspeção junto aos órgãos envolvidos para trazer ao seu conhecimento eventuais atos praticados com fundamento na citada norma.**

7. Posteriormente, o Ministério Público do DF e Territórios – MPDFT ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 2003.00.2.006845-6) perante o Tribunal, **buscando declarar inconstitucional o citado art. 21 da Lei nº 2.706/2001.**

[...]

10. Por força do art. 48 da Lei nº 3.824/2006 foram revogados diversos dispositivos da malsinada Lei nº 2.706/2001, entre os quais o art. 21, impugnado pela Decisão TCDF nº 2.562/2003 (fl. 151). **Diante disso, o Conselho Especial do TJDF julgou prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade, extinguindo o processo sem decisão de mérito.**

11. Cessadas as razões do sobrestamento ordenado pela Decisão nº 1.930/2004 (fl. 230), **a instrução tece as seguintes considerações sobre a constitucionalidade da citada Lei nº 2.706/2001, com a nova redação dada pela Lei nº 3.824/2006 (fls. 262/269):**

“21. Conforme esclarecido no 2º parágrafo, a Lei nº 2706/01 (fls. 33/36) reestruturou a Carreira de Fiscalização e Inspeção do DF, passando a carreira a ser composta de apenas dois cargos. **A questão primordial destes autos não é a constitucionalidade da reestruturação das carreiras, mesmo porque a máquina administrativa não pode ser refém de suas próprias decisões.** Se o administrador sente a necessidade de modernizar sua estrutura, a fim de acompanhar a dinâmica de novos tempos, tem ele a discricionariedade para criar ou extinguir cargos, desde que realizadas em conformidade com a lei.

[...]

25. Ainda, o inserto § 4º da 2.706/01 informa que os atuais integrantes da Carreira de Fiscalização e Inspeção do Distrito Federal (servidores posicionados em decorrência do § 3º do art. 1º da Lei) **não terão suas atribuições modificadas ou acrescidas, à guisa de constitucionalidade. Não é o que nos parece.**

[...]

27. Destacamos, outrossim, como exaustivamente discorrido nos autos, que o § 3º da Lei nº 3824/06 apresenta um espectro de abrangência bastante amplo, transpondo cargos de nível médio para nível superior e englobando cargos de nível superior com atribuições diversas, **maculando o referido dispositivo questionado de inconstitucionalidade.**

**28. Isto posto, chegamos à conclusão irrefutável de que a revogação do art. 21 da Lei nº 2706/01 e a inclusão dos §§ 3º e 4º na mesma, por meio da Lei nº 3824/06, não têm o condão de expurgar a inconstitucionalidade decorrente da transposição dos servidores para os novos cargos.**

12. Nesse sentido, o corpo técnico da 4ª ICE sugere que o Plenário considere que o § 3º do art. 1º da Lei nº 2.706/2001, incluído pela Lei nº 3.824/2006, não guarda conformidade com os arts. 37, II e XII, e 39, § 1º, I, II, da Constituição Federal, e, com base na Súmula nº 347/STF, **julgue ilegais o atos praticados em decorrência daquela norma, sem prejuízo de ordenar à Secretaria de Planejamento e Gestão que adote as providências necessárias à regularização das movimentações consideradas inconstitucionais.**

[...]

VOTO

[...]

15. No voto condutor da Decisão nº 2.562/2003-MV (fls. 129/151), que concluiu pela inconstitucionalidade do art. 21 da Lei nº 2.706/2001, **expus a minha convicção de que o citado**



## **Pesquisa nº4/2021**

### **(Leis ou atos normativos entendidos como inconstitucionais)**

**dispositivo operava transposição de cargos que infringia o primado constitucional do concurso público (art. 37, II, da CF).**

[...]

A priori, **não considero suficiente o ganho remuneratório decorrente da reestruturação**, visível especialmente sobre os estímulos dos servidores de nível médio alçados à nova carreira, **para concluir pela inconstitucionalidade do diploma legal em exame.**

Concordo, também, com as considerações complementares da Diretora da 4ª DT/4ª ICE, **no sentido de que a alteração da escolaridade do cargo não se mostra inconstitucional por si só**, tendo em conta que não podemos esquecer que atualmente há um grande incentivo à qualificação do servidor para melhor atender aos anseios da sociedade.

[...]

Referido procedimento, encetado pelo artigo 4º da Lei nº 2706/01, conferindo idênticas atribuições aos novos cargos, **guarda estreita semelhança com o proscrito instituto da ascensão funcional, considerado inconstitucional por ofensa à exigência de concurso público específico, quando iguala simultaneamente escolaridade, remuneração e atribuições, na medida em que ascende não só um mas todos os servidores de atividades operacionais** (Fiscal de Obras) à categoria imediatamente superior (Inspetor de Obras). A única diferença passa a ser a nomenclatura do cargo. Convenhamos, é muito pouco.

[...]

**Destaque-se que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios julgou inconstitucional mecanismo similar, referente à Carreira Auditoria Tributária, considerando a expressão "Técnico Tributário"** de que trata o art. 3º, II, da Lei nº 33/89, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 2.934/02, de 22.3.2002, incompatível com o postulado do concurso público, insculpido no art. 37, II, da Constituição Federal e no art. 19, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Idêntico entendimento, aliás, teve o Supremo Tribunal Federal ao declarar a inconstitucionalidade da Lei anterior nº 1.626/97, que aproveitava no citado cargo de fiscal tributário os servidores dos cargos por ela extintos de técnico tributário (ADIn nº 1677-4/DF)

Conforme salientado pela instrução, **o TJDF considerou inconstitucional dispositivo similar (§ 2º do art. 2º da Lei Distrital nº 33/89), "introduzido pelo art. 4º, I, da Lei Distrital nº 2.594, de 21/9/2000, porque admite que os ocupantes de cargos com atribuições simplificadas sejam investidos em novos cargos, com atribuições mais complexas, independentemente de concurso público, mostra-se agrestia ao preceito do artigo 19, II, da LODE e, por isto mesmo, julgando-se procedente, em parte, a ADI, declara-se inconstitucional a parte final do dispositivo legal em apreço, onde se lê '...e os que ocupem os cargos de Fiscal Tributário e Técnico Tributário ficam mantidos no cargo de Fiscal da Receita'."**

[...]

**Nestes termos, concordo com a instrução e o parecer do Ministério Público, quando concluem pela inconstitucionalidade do artigo 21 da citada Lei nº 2706/01, que autoriza a transposição dos cargos antigos para a nova carreira**, pelas fundamentos anteriormente reproduzidos no presente relatório/voto, em especial pela ascensão decorrente da aplicação de seu artigo 4º e pela fusão dos cargos de Inspetor Sanitário (nível médio) e Inspetor de Saúde (nível superior), e por não ficar caracterizado o aumento da complexidade das novas atribuições de forma a suportar o remanejamento dos servidores de nível médio para a reestruturação perpetrada em nível superior.

[...]

Quanto à sugestão do nobre parquet de examinar-se todas as leis que tratam de remanejamento de pessoal do complexo administrativo do DF, ainda não apreciadas pelo TCDF ou pelo TJDF, "mormente as relacionadas pelo corpo técnico às fls. 105/106, parágrafo 55", **entendo que os estudos solicitados devem restringir aos diplomas legais colacionados como semelhantes à reestruturação inconstitucional efetivada pela Lei nº 2706/01 em comento, respaldada, inclusive,**



## **Pesquisa nº4/2021**

### **(Leis ou atos normativos entendidos como inconstitucionais)**

na atuação sempre destacada da douta Procuradoria, em sede de representações, no exercício de suas funções de guarda da lei e de fiscal de sua execução.

Por último, acrescento medida tendente a dar ciência da decisão que vier a ser proferida também ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, tendo em conta os aspectos de inconstitucionalidade versados nos autos, para os fins que entender pertinentes”.

[...]

18. A revogação do citado art. 21 da Lei nº 2.706/2001, ao que tudo indica, **teve como única finalidade prejudicar a análise de constitucionalidade que estava sendo feita no âmbito do Poder Judiciário, na medida em que contribuiu para a perda de objeto da ADIN nº 2003.00.2.006845-6/MPDFT**, que, aliás, motivou o sobrestamento ordenado pela Decisão TCDF nº 1.930/2004-JUJF (fl. 230)

19. **Mantidas as mesmas irregularidades que ensejaram a Decisão nº 2.562/2003, pela inconstitucionalidade do art. 21 da Lei nº 2.706/2001, mantenho o mesmo posicionamento acerca da inconstitucionalidade dos §§ 3º e 4º do art. 1º da citada norma, introduzido pelo art. 25 da Lei nº 3.824/2006, pois que o segundo apenas substitui o primeiro.**

20. **A inconstitucionalidade do procedimento de transposição ressuscitado pelo art. 25 da Lei nº 3.824/2006 é ainda mais gritante, quando se observa que os vencimentos da nova Carreira Fiscalização de Atividades Urbanas são os mesmos para Fiscal e Inspetor, nos termos do art. 24 e anexo IX (fls. 263 e 267).**

[...]

23. Considerando que a inspeção realizada em atendimento ao item IV/b.1 da Decisão nº 2.562/2003 (fl. 151) já identificou os atos praticados com base no revogado art. 21 da Lei nº 2706/2001 (fls. 170/175), cujo teor foi mantido pela Lei nº 3.824/2006, em seu art. 25, **acolho a proposição no sentido de se determinar que o órgão de origem regularize as movimentações inconstitucionais realizadas e encaminhe ao TCDF a respectiva documentação comprobatória**, nos termos do art. 1º, X, da Lei Complementar - DF nº 1/94.

[...]

#### **Decisão TCDF nº 6254/2007. Processo nº 26897/2007.**

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: [...] II - considerar, com esteio na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, que a Lei Distrital nº 3.860, de 30.05.2006, não guarda conformidade com os arts. arts. 19, inciso II, 71, § 1º, incisos I, II e IV, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal; III - dar ciência ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que, em decorrência do item anterior, este Tribunal poderá negar validade aos atos praticados ao abrigo da Lei nº 3.860/06; [...] VI - autorizar o retorno dos autos à 2ª ICE, para fins de arquivamento. Parcialmente vencida a Conselheira ANILCÉIA MACHADO, **por entender que esta Corte não é instância competente para apreciar constitucionalidade de lei**. O Senhor Presidente, com base no art. 84, IX, c, do RI/TCDF, votou seguindo a Conselheira ANILCÉIA MACHADO.

#### **Relatório/voto.**

Trata o Processo da Representação nº 20/2007-CF (fls. 2 a 9), por meio da qual a ilustre Procuradora-Geral do Ministério Público junto a esta Corte, Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, com supedâneo na Súmula nº 347/STF, requer o exame da Lei nº 3.860/2006, regulamentada pelo Decreto nº



## Pesquisa nº4/2021 (Leis ou atos normativos entendidos como inconstitucionais)

28.105/2007, dispondo sobre a contratação emergencial 300 de (trezentos) trabalhadores para o Programa de Frente de Trabalho em São Sebastião, pelo prazo de 05 (cinco) meses, a fim de promover a limpeza urbana e rural na comunidade, com o objetivo de combater a ocorrência de doenças infecto-contagiosas, em especial a incidência da hantavirose.

[...]

8. Submetida a exordial ao exame da 2ª Inspeção de Controle Externo, às fls. 38 a 54, **conclui-se pela existência de vício formal na lei ora impugnada, ante a infringência dos arts. 71, § 1º, incisos I, II e IV, e 100, incisos IV e XVIII, da Lei Orgânica Distrital**, uma vez que compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração, os servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; bem ainda a criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública, além de competir privativamente ao Governador, exercer, com o auxílio dos Secretários de Governo, a direção superior da administração do Distrito Federal.

[...]

11. Nesse sentido, questiona-se, da citada Portaria, por ser instrumento normativo analítico de situações concretas, **além do fato de estar regulamentando Decreto firmado em Lei inconstitucional, o que de per si, tornaria despiciendo maiores reflexões, os seguintes aspectos:**

[...]

19. Em cota de fls. 55 a 58, o Diretor da Divisão de Acompanhamento da 2ª ICE pondera que, conquanto os demais diplomas que circundam o tema (Decreto nº 28.105 e Portaria Conjunta nº 008/2007) possam merecer reparos, a discussão, [...] deve basear-se, por ora, no nascedouro da questão, qual seja, a Lei nº 3.860. **Isto porque caso se conclua pela inconstitucionalidade dessa norma, tornam-se despiciendas discussões sobre as demais regras, que dela derivam; por outro lado, conclusão pela adequação da citada Lei à LODF propiciará a implantação das frentes do trabalho, sendo eventualmente necessárias correções nos diplomas hierarquicamente inferiores.**

[...]

**21. O fato caracteriza, de pronto, infração à regra constitucional do concurso público**, inculpada no art. 37, inciso II da Carta Magna e reproduzida em essência no art. 19, inciso II, da Lei Orgânica do DF.

[...]

Feito esse necessário registro, é inegável a clara mácula do decreto mencionado, seja porque se baseou em norma írrita, com vício de iniciativa; seja porque é ato que fere o concurso público. Ademais, afora esses fatores, a nominada frente de trabalho se presta a inúmeras inconsistências e práticas temerárias tão bem demonstradas pelo competente Corpo Técnico desta Corte, e que não tem a ver, a princípio, apenas com a norma em referência. **Assim sendo, a questão da análise da constitucionalidade no caso concreto deve somar-se à necessária inspeção do programa.**

Por isso, as duas propostas feitas, ora a fls. 53/54, ora a fls. 58 se somam, ou melhor, a primeira proposta abrange a segunda, e, desta forma, deve ser acatada. Apesar de ter dúvidas quanto à efetividade da cautelar agora deferida, fato é que a proposta é alternativa: **ouve-se o gestor em 5 dias e o alerta para que não dê continuidade aos atos inquinados de ilegais e inconstitucionais, caso não tenha iniciado as aludidas contratações.** Preservam-se, dessa forma, o ordenamento jurídico e os destinatários da contratação de boa-fé. Com as respostas, a Corte terá condições de afastar a aplicação do decreto e aferir a ocorrência de responsabilidades, pela prática do Programa como executado, se houver.

[...]

VOTO

[...]



## **Pesquisa nº4/2021**

### **(Leis ou atos normativos entendidos como inconstitucionais)**

27. A autora da Representação pugna por informações a serem prestadas pelas autoridades envolvidas, **a respeito da conformidade da Lei nº 3.860/2006 com os dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal e da Constituição Federal**, e, ainda, acerca de possíveis atos praticados com base na norma ora impugnada.

[...]

31. Despiciendo, assim, **repisar os aspectos de inconstitucionalidade da Lei nº 3.860/06, suficientemente demonstrados pela Representante e pelo Órgão Técnico, atinentes à incompatibilidade com os arts. 19, inciso II, 71, § 1º, incisos I, II e IV, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

[...]

#### **Decisão TCDF nº 395/2005. Processo nº 2231/2004**

O Tribunal, de acordo com o voto da Relatora, tendo em conta a manifestação da 1ª ICE, decidiu: [...] II) considerar, com esteio na prerrogativa conferida pela Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, que: a) é inadequada e incompatível com o art. 52 da LODF a iniciativa parlamentar de lei que delibere quanto a administração de bens do Distrito Federal, a exemplo do que ocorreu com a Lei nº 3.313, de 22/1/04, publicada no DODF, de 4/2/2004; **b) a Lei nº 3.313/2004 não guarda conformidade com o disposto nos arts. 37, XXI, e 22, XXVII, da Constituição Federal e com o art. 2º da Lei nº 8666/93**, tendo em conta que: b.1) o art. 2º convalida atos de transferência na parte em que assim dispõe ... inclusive para aqueles que tenham adquirido o direito de exploração de terceiros; b.2) o art. 3º admite a figura do processo seletivo simplificado; b.3) o art. 7º, parágrafo único, admite a possibilidade de renovação de contratos anteriores; III) alertar a Secretaria de Coordenação das Administrações Regionais e a todas as Administrações Regionais que este Tribunal, com base na Súmula nº 347/STF, poderá negar validade aos atos praticados com base na Lei nº 3313/2004;

#### **Relatório/voto.**

"Os presentes autos foram constituídos para concretização dos estudos ordenados pela Decisão nº 3143/04 (Processo nº 1489/03), acerca dos questionamentos ofertados sobre a constitucionalidade da Lei nº 3313/04, que "dispõe sobre a regularização das ocupações de áreas públicas por trailers, quiosques e similares no âmbito do Distrito Federal".

**2. A instrução salienta que houve a necessidade de saber-se da constitucionalidade da lei em comento, quando da realização da inspeção na Administração Regional do Lago Sul-RA-XVI '(Processo 1489/2003 )**, tendo em conta que mencionada norma revigorava dispositivos de legislações distritais anteriores já questionadas por esta colenda Corte, bem assim outras orientações plenárias (v.g. Decisões 6866/00 e 131/03)'.

3. Sustenta, ainda, que a Lei nº 3313/04 exige dos agentes públicos sua efetiva aplicação. Nesse sentido, considerando a situação em que se encontra o controle dos espaços públicos trespassados a terceiros, no âmbito da RA-XVI e das demais RA's, **entendeu-se que aquele processo de fiscalização seria o foro próprio para a discussão sobre a constitucionalidade da citada norma.**

[...]

32. Preliminarmente, **cumpra mencionar que a competência desta Corte para manifestar-se sobre a conformidade de leis distritais com a LODF ou com a Constituição Federal**



## **Pesquisa nº4/2021**

### **(Leis ou atos normativos entendidos como inconstitucionais)**

**encontra amparo na Súmula 347-STF[1]**, tendo sido objeto de amplos debates no Processo 2670/98, no qual ficou assim estabelecido:

**'II - sempre que, no exercício de suas atribuições, considerar lei ou ato normativo distrital incompatível com a Constituição Federal ou com a Lei Orgânica do Distrito Federal, esta Corte comunicará o fato às autoridades competentes, solicitando providências para que não lhes dê aplicação, sob pena de serem julgados irregulares os atos praticados ao seu abrigo;'**  
**(Decisão 603/2000)**

[...]

**35. Referida disposição constitucional deixa claro que a administração dos bens do DF não se insere nas competências da CLDF.** A ela cabe, somente, dispor sobre a administração de seus bens ou sobre o 'planejamento e controle do uso, parcelamento, ocupação do solo e mudança de destinação de áreas urbanas', neste último caso, na forma do art. 58, IX, da Magna Carta distrital.

[...]

**38. O todo exposto permite-nos concluir que a norma sub examine padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, haja vista as competências estabelecidas na Lei Orgânica do DF.**

[...]

**44. Tratando-se, portanto, de burla ao princípio constitucional da licitação (arts. 37, XXI, e 22, XXVII, da Constituição Federal e art. 2º da Lei 8666/93), entendemos que o dispositivo em comento (art. 2º, in fine, da Lei 3313/04) não deve ser aplicado pela Administração Pública distrital.**

**45. Em segundo lugar, cabe fazer referência, quanto ao aspecto da constitucionalidade, ao parágrafo único do art. 3º da referida lei. Esta Colenda Corte já se manifestou no sentido de que a adoção de processo seletivo, previsto no mencionado artigo, aliado à fixação de prazo para os instrumentos de outorga, afronta, também, o princípio constitucional da licitação.**

[...]

**52. O instituto da renovação trazido à baila pelo dispositivo acima, também já foi afastado pela Corte, justamente porque, como nos casos antes citados, afronta o princípio constitucional da licitação.**

[...]

**"Assim, ante a sólida jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, perfilho a proposta de inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa.**

**Quanto à possibilidade de a Lei nº 3.313/2004 não guardar conformidade com o disposto nos arts. 37, XXI, e 22, XXVII, da Constituição Federal e com o art. 2º da Lei nº 8.666/93, posto que convalida atos de transferência para interessados que tenham adquirido o direito de exploração de terceiros, admite a figura do processo administrativo simplificado e aceita a possibilidade de renovação de contratos anteriores, tenho considerações a destacar.**

[...]

VOTO

[...]

**06. Lamentando dissentir do nobre Conselheiro Jacoby Fernandes, mantenho o voto que proferi em Sessão de 9.11.2004. A jurisprudência consolidada nesta Corte de Contas mediante a Decisão nº 131/2003, que resultou de estudo levado a efeito no Processo nº 3564/97, publicado como primeiro volume da Coleção de Estudos e Documentos deste TCDF, aliada à necessidade inafastável de se garantir a observância dos princípios da licitação e da impessoalidade no trato da coisa pública, conduzem à conclusão de que a norma em tela padece também de vício material a fulminar-lhe a constitucionalidade.**



## **Pesquisa nº4/2021**

### **(Leis ou atos normativos entendidos como inconstitucionais)**

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Revisora, Conselheira MARLI VINHADELI, com o qual concorda o Relator, Conselheiro JORGE CAETANO, tendo em conta o parecer do Ministério Público, decidiu: [...] II - considerar, tendo em conta a Súmula 347 do STF, que as Leis distritais nºs 954, de 17/11/95, e 2.284, de 07/01/99, **não guardam conformidade com os arts. 37, "caput" e inciso XXI, e 191, parágrafo único da Constituição Federal, sendo também incompatíveis com o art. 17, inciso I, alínea "f", da Lei nº 8.666/93**, aplicável no Distrito Federal por força do art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal; III - **alertar a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP que este Tribunal, com base na Súmula nº 347/STF, poderá considerar ilegais os atos praticados em decorrência das mencionadas normas**; IV - orientar o corpo técnico desta Corte a analisar todos os editais de licitação da Companhia Imobiliária de Brasília TERRACAP que tiverem por objeto a alienação de imóveis ocupados por parcelamentos ou condomínios;

#### Relatório/voto.

Os presentes autos foram autuados em decorrência de solicitação da Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, em exercício, pelo Ofício nº 055/2002-CF, de 21/10/02, e anexos, fls. 05/08, **no sentido de que fosse analisada a constitucionalidade da Lei nº 954/94.**

[...]

**"Tratam os autos do exame da constitucionalidade da Lei nº 954, de 17 de novembro de 1995.**

Essa lei autoriza a Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap a alienar terras públicas situadas nas zonas urbanas, de expansão urbana e rurais, que estejam ocupadas por parcelamentos passíveis de regularização. Assim, essa lei constitui instrumento de relevante importância na solução da questão fundiária no Distrito Federal, o que, por si só, justifica sua apreciação por esta Corte de Contas.

[...]

**3. Dessa feita, verifica-se a constitucionalidade da Lei nº 954/95 em tese, com respaldo na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal e na jurisprudência firmada nesta Casa acerca de tal competência.**

[...]

12. Assim, não obstante a ressalva dos parágrafos precedentes, o direito de preferência conferido pela Lei nº 954/95, àqueles que se encontram na situação que especifica, **não fere o princípio constitucional da isonomia**, ou qualquer outro, sendo um instrumento legítimo para a regularização das terras públicas ocupadas por condomínios residenciais. Esse entendimento está em consonância com o decidido por esta egrégia Corte no Processo nº 3253/97, no qual, mediante voto que orientou a Decisão nº 2828/99, a ilustre Conselheira Marli Vinhadeli considerou que o direito de preferência conferido ao ocupante de imóvel público licitado 'não pode ser entendido como irregular, na medida em que visou, em essência, atingir o interesse público, consubstanciado na necessidade de regularizar situação existente, dentro dos limites impostos pelos princípios da legalidade, isonomia, moralidade, publicidade, impessoalidade, economicidade e razoabilidade.'

[...]

"I - DOS FATOS

**Inicia-se este processo para exame da constitucionalidade da Lei 954, de 17.11.95, alterada pela Lei 2.284, de 07.01.99.**

[...]

Para Vidigal, no exame do pedido de suspensão, a regra é que o presidente do Tribunal deve ater-se às razões inscritas na Lei 4348/64. Não cabe, nessa via, examinar questões de fundo; a análise deve restringir-se, somente à potencialidade lesiva da decisão. **'Foi com esse comando em mente, e observada a disposição constitucional de que o patrimônio público só pode ser vendido**





## **Pesquisa nº4/2021**

### **(Leis ou atos normativos entendidos como inconstitucionais)**

**mediante licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os participantes, que deferi a medida requerida pela Terracap'**, afirma o ministro, não vendo como reconsiderar tal posicionamento, reiterando que uma licitação editada para todos com as mesmas regras não pode, à última hora, ser alterada para que uns lotes sejam postos à venda e outros, de posseiros, não'

[...]

**36. A venda direta, nos moldes da Lei 954, de 17.11.95, é inconstitucional**

[...]

39. O direito de preferência deve ser exercido nos moldes propostos no Edital nº 20/2000: nas condições da melhor oferta. **Antes de apurada a melhor oferta, o direito de preferência induz à venda direta, impossível por força dos dispositivos constitucionais acima citados** (artigo 191, parágrafo único; artigo 22, inciso XXVII) e por força da Lei 8.666, de 21.6.93, artigo 17, inciso I, alínea 'f'.

[...]

a) por considerar incompatíveis com os artigos 191, parágrafo único, da Constituição Federal; e 17, inciso I, alínea 'f' da Lei nº 8.666/93, aplicável ao Distrito Federal por força do comando do artigo 22, inciso XXVII, as Leis 954, de 17.11.95, e 2.284, de 07.01.99, **informando referida inconstitucionalidade à TERRACAP;**

[...]

O Parquet, em sua nova manifestação de fls. 21/35, **defende a inconstitucionalidade da Lei nº 954/95, entendendo que ofenderia o princípio da licitação a venda direta proposta pela norma, que somente seria admissível na hipótese do art. 17, inc. I, alínea 'f', da Lei de Licitações (programa habitacional destinado à população de baixa renda)**. Além disso, afirma que o direito de preferência deveria ser exercido nas condições da melhor oferta, e apenas para aqueles que já não fosse proprietários de imóveis no Distrito Federal.

[...]

No presente processo, por outro lado, a instrução limitou o seu espectro à apreciação do chamado 'direito de preferência', previsto no art. 6º da lei, **não obstante tenha sido autuado para verificar a sua constitucionalidade in genere.**

Entendo, todavia, que não cabe a restrição tão somente aos diversos aspectos do direito de preferência, tanto porque a própria constituição dos autos obriga à análise in totum, **como também porque o Processo nº 962/00 limitou-se a verificar a existência de atos concretos com base na lei, afastando-se, portanto, do efetivo controle de constitucionalidade no âmbito deste Tribunal, nos estritos termos autorizados pelo Direito e consagrados na Súmula nº 347, do Supremo Tribunal Federal.**

**A apreciação da validade da norma em face à Constituição deve, contudo, levar ao adequado estudo da complexa trama jurídico-histórica da qual emergiu o grave distúrbio social originado dos denominados 'condomínios irregulares', dando-lhe sentido efetivamente pragmático pela indicação de alternativas viáveis para a sua solução e, em tal moldura, verificar a adequação da lei, em primeiro lugar pela apreciação de sua constitucionalidade, e, em segundo, lugar a sua efetiva utilidade para o enfrentamento da questão.**

[...]

Entendo que, nestes momentos de transição, em que se busca efetivamente o conserto da situação detectada, há um certo apego a posições demasiadamente fixas, sem uma visão com a amplitude necessária a alcançar o todo. Afirmar que não se pode vender sem licitação significa abraçar um entendimento excessivamente generalista. Licitação é um procedimento direcionado basicamente a



## **Pesquisa nº4/2021**

### **(Leis ou atos normativos entendidos como inconstitucionais)**

atender necessidades do Estado. É um princípio de ação estatal direcionada ao interesse público. **No entanto, a sua exigibilidade deve ser corretamente relativizada, quando em confronto com outros princípios constitucionais que lhe são superiores. Superiores porque vinculados à ação primária do Estado: a satisfação de interesse fundamental da nação, no caso a habitação, enquanto que a licitação é um princípio de natureza instrumental, serve essencialmente para suprir necessidades do próprio Estado e, a partir daí, atender ao seu munus primordial. É portanto, de estatura menor que outros princípios constitucionais, como a segurança, habitação, saúde e educação.**

[...]

11. Inicialmente, é preciso observar que este Tribunal, nos limites de suas atribuições constitucionais e legais, e nos termos da Súmula 347 do STF, tem examinado, in abstracto, a conformidade de normas distritais com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica do Distrito Federal, no legítimo exercício de função orientadora. Sob esse prisma, deparando-se com alguma desconformidade formal ou material, comunica o fato aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, **alertando para a possibilidade de virem a ser impugnados, quando do exame in concreto, os atos porventura praticados com esteio na lei considerada inconstitucional.**

**12. Jamais se cogitou que a Corte de Contas poderia proclamar a inconstitucionalidade de lei com o fito de extirpá-la do mundo jurídico, por absoluta falta de competência para tanto.** Tampouco se vislumbra viável declarar a constitucionalidade de lei, para afastar, de plano, o exame incidental, no caso concreto, como pretende o nobre Relator no item I de seu voto (fl. 45). A praxe tem sido de se arquivar os autos quando se considera que a lei guarda conformidade com a Constituição e a LODF.

[...]

Mas a inclinação do Poder Público, no sentido de efetivar essas transferências, está estampada no projeto de lei elaborado pela TERRACAP para cadastrar entidades assistenciais e religiosas com vistas à participação em 'licitação pré-qualificada para aquisição de imóvel', **e nas leis cuja inconstitucionalidade é argüida pela Sra. Procuradora-Geral, porque concedem às mencionadas organizações o direito real de uso dos terrenos que ocupam, sem necessidade de licitação.**

[...]

'Voltam agora os autos com a notícia de que a TERRACAP teve o cuidado de, antes de aplicar as citadas leis, ouvir a ilustrada Procuradoria Geral do Distrito Federal, que reafirmou a necessidade de licitação para promover a alienação ou concessão de direito real de uso dos imóveis, **reconhecendo, assim, a inconstitucionalidade das leis nºs 1.115/96 e 1.250/96, argüida antes pelo Ministério Público junto a esta Corte**

[...]

**Quanto à inconstitucionalidade de disposições das Leis nºs 1.019/96** (autorizou a doação de lotes a templos religiosos e entidades filantrópicas, fl. 84), 1.115/96 (instituiu o PRODESOC/DF compreendendo a distribuição de lotes de terrenos, a título de assistência social, com direito de compra, fl. 128), 1.250/96 (alterou a Lei n.º 1.115/96 assegurando a concessão de direito real de uso às entidades que tinham posse, independente de autorização, fl. 158), e 1.319/96 (converte em concessão de direito real de uso, sendo inexigível a licitação, os ajustes detidos por entidades religiosas e ou de serviços de relevante interesse social, sem fins lucrativos, para efeito de ocupação de imóveis de propriedade do DF, fls.205/206), é assunto pacífico nos autos.'



## **Pesquisa nº4/2021**

### **(Leis ou atos normativos entendidos como inconstitucionais)**

Como se pode observar, diversas leis foram editadas no intuito de regularizar a ocupação de imóveis do Distrito Federal. **Além das citadas pelo Cons. José Eduardo Barbosa, que estão sendo objeto de arguição de inconstitucionalidade em processos específicos, adiciono as de nos 1.865/98 e 2.005/98, que objetivaram regularizar a ocupação de áreas na Estação Rodoviária e no Parque Dona Sarah Kubitschek, respectivamente.**

[...]

É também dos Professores Lúcia Valle Figueiredo e Sérgio Ferraz a assertiva de que '**situações diferentes invocam princípios jurídicos diversos. Dessa maneira, ao princípio constitucional da igualdade são contrapostos outros, da mesma estatura**'.

[...]

23. Assim, data maxima venia, **minha conclusão é que as Leis nos 954/95 e 2.284/99 não guardam conformidade com a Constituição Federal, devendo este e. Plenário, se assim também entender, comunicar sua decisão, como de praxe, aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo e, ainda, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, tendo em conta os aspectos de inconstitucionalidade versados nos autos, para os fins que entender pertinentes.

[...]

"Tendo em consideração a participação do Excelentíssimo Conselheiro Relator dos autos, **que tratam de apreciar a constitucionalidade das Leis nºs 954/95 e 2.284/99**, em debate público, realizado na Câmara Legislativa do Distrito Federal em 22 de maio deste ano, com a finalidade de discutir essas leis e alternativas às questões nelas tratadas, **cumpram-me argüir seu impedimento, nos termos do artigo 36, inciso III, da Lei Complementar nº 35, de 14.3.79 - LOMAN: 'Art. 36 - É vedado ao magistrado: (...) III - manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem (...)**' Pugna o Ministério Público, portanto, pela **nulidade do voto proferido nos autos pelo ilustre Conselheiro, e pela redistribuição do processo a novo Relator.**"

[...]

VOTO

[...]

V - autorize:

a) seja dada ciência do teor da decisão que vier a ser proferida ao Governador do Distrito Federal, ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, **para avaliação sobre possível propositura da competente Ação Direta de Inconstitucionalidade (CRFB, art. 103 c/c art. 2º da Lei 9.868/99);**

[...]

Atenciosamente,

Supervisão de legislação e jurisprudência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS  
COORDENADORIA DE BIBLIOTECA, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO  
SUPERVISÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

---

## **Pesquisa nº4/2021** **(Leis ou atos normativos entendidos como inconstitucionais)**

---

Brasília, 28 de janeiro de 2021.