



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

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

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO LIMINAR,

contra o **§ 1º do artigo 7º, o § 2º do artigo 9º, e o parágrafo único do artigo 11**, todos da **Lei Distrital nº 6.956**, de 29 de setembro de 2021, em face dos artigos 17, § 1º, 19, *caput*, 26, 48 e 49, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Dos dispositivos legais impugnados

Inicialmente, cumpre observar que a presente ação direta de inconstitucionalidade advém de representação feita perante a Ouvidoria do MPDFT e dirigida a esta Procuradoria-Geral de Justiça com vistas à provocação da jurisdição constitucional exercida pelo Eg. TJDFT.

Eis a redação dos dispositivos legais impugnados, destacados em negrito (grifos acrescentados):

LEI Nº 6.956, DE 29 DE SETEMBRO DE 2021

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a regularização, a organização e o funcionamento das feiras públicas e público-privadas no Distrito Federal.

(...)

Art. 7º A outorga da permissão de uso qualificada nas feiras permanentes, nos shoppings populares e nas feiras de abastecimento e de produtores rurais é pessoal, com prazo de validade de 15 anos, podendo ser prorrogada por igual período, observadas as demais condições previstas nesta Lei e em seu regulamento.

§ 1º Até a realização da licitação para a emissão de permissão de uso, a Secretaria de Estado de Governo, pela Subsecretaria de Mobiliário Urbano e Apoio às Cidades, ou o órgão que a substituir, **poderá outorgar autorização de uso, de caráter provisório, precário e personalíssimo, aos atuais ocupantes de boxe em feira permanente** que atendam aos requisitos desta Lei e estejam adimplentes com o preço público e com a cota de rateio.

(...)

Art. 9º Em caso de vacância de boxes existentes nas feiras permanentes, nos shoppings populares e nas feiras de abastecimento e de produtores rurais, deve ser realizada licitação pública ou outro procedimento que a substitua.

(...)

§ 2º **Poderá ser concedida autorização de uso dos boxes vagos enquanto não realizado o procedimento de que trata o caput.**

(...)

Art. 11. É permitida a transferência da permissão de uso qualificada, nos termos da Lei federal nº 13.311, de 11 de julho de 2016, pelo prazo restante, a terceiros que atendam aos requisitos de outorga exigidos nesta Lei e em seu regulamento.

Parágrafo único. É permitida a transferência nos casos de autorização de uso, condicionada ao interesse público, de caráter provisório, precário e personalíssimo. *(Parágrafo vetado pelo Governador, mas mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal)*



II. Da Inconstitucionalidade dos dispositivos legais impugnados

O tema tratado pelos dispositivos impugnados não é novo na jurisprudência dessa egrégia Corte. Com efeito, normas assemelhadas, que tratavam da permanência da ocupação de espaços públicos por quiosques e similares, ou mesmo a transferência de autorizações de uso, como previsto nos dispositivos legais impugnados, já foram objeto de apreciação pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, que reconheceu sua incompatibilidade com diversos princípios que regem a administração pública e normas da LODF que tratam da **exigência de licitação** e da garantia da **isonomia** e da **livre concorrência** para a ocupação de tais espaços públicos.

Como cediço, a licitação funciona como mecanismo garantidor da observância dos princípios constitucionais da **isonomia, da moralidade, da razoabilidade e da impessoalidade**, todos também vulnerados pelas normas objeto da presente ação direta.

O § 1º do artigo 7º da referida lei, ao permitir a outorga de autorização de uso aos atuais ocupantes dos boxes de feiras permanentes até a realização de licitação, incide inequivocamente nos mencionados vícios materiais de inconstitucionalidade.

O adiamento sistemático da realização do procedimento licitatório revela a manifesta inconstitucionalidade de tal norma e a afronta reiterada aos referidos princípios constitucionais que regem a administração pública.

De igual forma, o § 2º do artigo 9º da referida lei, ao permitir a “autorização de uso dos boxes vagos enquanto não realizado o procedimento” licitatório, a permitir a eternização de situação irregular, torna manifesta a sua incompatibilidade com a Carta Política do Distrito Federal.

Por fim, o parágrafo único do artigo 11 da Lei Distrital nº 6.956/2021, ao permitir a **transferência da autorização de uso**, afronta igualmente os princípios constitucionais da **impessoalidade** e do **interesse público**, previstos no artigo 19, *caput*, da LODF, permitindo a exploração econômica de espaços



públicos por pessoas que não participaram de amplo e igualitário processo de concorrência.

Tal dispositivo mereceu, inclusive, o **veto** do Governador do Distrito Federal, posteriormente derrubado, que destacou (grifos acrescentados):

(...) Em relação ao parágrafo único do Art. 11, que viabiliza a transferência de autorizações de uso, de início, convém destacar a **incoerência interno do dispositivo, que prevê a transferência da autorização e, ao mesmo tempo, atribui-lhe caráter personalíssimo**, o que, por si só, conduz ao veto jurídico.

Ademais, o próprio preceito dita que a autorização é provisória e precária. Na falta de prazo certo, o particular não incorpora em seu patrimônio o direito a continuar a usar o bem por determinado lapso. Tampouco nutre maiores expectativas, vez que já sabe, de antemão, que o uso do bem é provisório e precário. **Logo não há fundamento, compatível com a ordem constitucional, que justifique a transferência do uso do bem a um terceiro, escolhido pelo autorizatário, em detrimento de todas as pessoas que podem ter interesse em usá-lo de forma exclusiva. O princípio republicano, do qual decorrem os princípios da isonomia e da impessoalidade, aliado às características inerentes à autorização de uso, conduz à proibição de que seja ela transferida.**

É de destacar, ainda, que esse dispositivo contradiz o artigo 29, inciso V, o qual relaciona como infração, punível inclusive com a cassação da outorga de uso, a conduta de "vender, arrendar, alugar, sublocar ou ceder a qualquer título o boxe em feiras permanentes, shoppings populares, feiras de abastecimento e de produtores rurais ou a banca em feiras livres, objeto de permissão ou de autorização de uso emitida com base nesta Lei e no decreto regulamentador".

Nesse particular, restam violados os seguintes dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal (grifos acrescentados):

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

(...)

§ 1º O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, **observará as normas gerais estabelecidas pela União.**

(...)

Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal **obedece aos princípios** de legalidade, **impessoalidade, moralidade**, publicidade, **razoabilidade**, motivação, participação popular, transparência, eficiência e **interesse público**, e também ao seguinte:

(...)

Art. 26. **Observada a legislação federal**, as obras, compras, **alienações** e serviços da administração serão contratados mediante processo de **licitação pública**, nos termos da lei.

(...)



Art. 48. O uso de bens do Distrito Federal por terceiros poderá ser feito mediante concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, conforme o caso e o **interesse público, na forma da lei.**

Art. 49. A aquisição por compra ou permuta, bem como a **alienação** dos bens imóveis do Distrito Federal dependerão de prévia avaliação e autorização da Câmara Legislativa, **subordinada à comprovação da existência de interesse público e à observância da legislação pertinente à licitação.**

Nesse contexto, vale destacar que o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local tem entendimento consolidado sobre o tema, de que é exemplo o seguinte julgado (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N.º 4.257, DE 2.12.2008. ART. 28 E PARÁGRAFO ÚNICO. OCUPAÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS. QUIOSQUES E TRAILERS. DISPENSA DE LICITAÇÃO AOS QUE JÁ OCUPAVAM E FORAM REMOVIDOS. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PROCEDÊNCIA. RELEVANTE INTERESSE SOCIAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

1. O parágrafo único do artigo 28 da Lei Distrital n.º 4.257, de 2 de dezembro de 2008, **viola a Lei Orgânica do Distrito Federal e os princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade, da motivação e do interesse público.**

2. O dispositivo apontado ao assegurar, sem licitação, aos antigos ocupantes de espaços públicos que já exerciam as atividades e foram removidos, o direito a novas áreas em condições semelhantes àquelas objeto da remoção encerra vício de inconstitucionalidade material.

3. Deve ser considerado o relevante interesse social que a questão encerra, uma vez que o dispositivo legal em comento assegura àqueles que já ocupam as áreas por longos anos, a permanecer no exercício da atividade econômica da qual retiram o seu lucro e, quiçá, sua própria subsistência.

4. Hipótese que enseja a aplicação da técnica da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, a fim de preservar situações consolidadas, sob pena de violação ao princípio da dignidade da pessoa humana e em homenagem ao postulado da segurança jurídica.

5. Ação direta de inconstitucionalidade com pedido julgado procedente, com modulação dos efeitos, em relação ao art. 28 e seu parágrafo único da Lei nº 4.257/2008, com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex nunc*. (Acórdão n. 427293, 20090020119018ADI, Relator MARIO-ZAM BELMIRO, Conselho Especial, julgado em 13/04/2010, DJ 16/06/2010 p. 63)

Em outra recente oportunidade, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local reiterou tal entendimento (grifos acrescentados):



Inconstitucionalidade. Lei Distrital 7.071/22. Vício formal. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. **Violação aos princípios da separação de poderes, impessoalidade e livre concorrência.** Medida cautelar prejudicada.

1 - Prestadas as informações pela Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal e tendo-se manifestado a Procuradoria Geral do DF e a Procuradora Geral de Justiça, inclusive sobre o mérito, submete-se a ação ao Conselho Especial para julgamento definitivo (RITJDFT, art. 146).

2 - Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre a administração de áreas públicas, uso e ocupação do solo no Distrito Federal.

3 - Lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre autorização de uso de áreas públicas do Distrito Federal por proprietários de quiosques e similares, invade iniciativa que é exclusiva do Governador do Distrito Federal.

4 - Além do vício formal de iniciativa do processo legislativo, **a lei impugnada afronta os princípios** da separação dos poderes -- interfere diretamente na atuação do Executivo, permitindo ao Poder Legislativo ingerência em matérias atinentes à administração superior do Distrito Federal --, **da impessoalidade e da livre concorrência (ao privilegiar quem já ocupa os espaços públicos, sem prévia licitação e condições de igualdade com outros interessados).**

5 - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Medida cautelar prejudicada.

(Acórdão 1696699, 0732498-73.2022.8.07.0000, Relator(a): JAIR SOARES, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 09/05/2023, publicado no DJe: 12/05/2023.)

Por fim, cumpre destacar também recente ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo próprio Governador do Distrito Federal contra lei distrital semelhante, que restou julgada conforme acórdão assim ementado (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RITO SUMÁRIO. LEI DISTRITAL Nº 7.421/2024. INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DAS LEIS DISTRITAIS Nº 324/1992, Nº 4.257/2008 E Nº 4.748/2012 (REVOGADA). TRANSFERÊNCIA DIRETA DA PERMISSÃO/CONCESSÃO DE USO. ÁREAS PÚBLICAS. BANCAS DE JORNAIS. QUIOSQUES E TRAILERS. ADMINISTRAÇÃO DE BENS PÚBLICOS. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E INTERESSE PÚBLICO. VIOLAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PEDIDO PROCEDENTE.

1. Em razão do especial significado do tema para a ordem social bem como para a segurança jurídica, adota-se o rito especial sumário previsto nos arts. 12 da Lei nº 9.868/1999 e 146 do RIJDFT.



2. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa de leis que disponham sobre a administração de áreas públicas e uso e ocupação do solo no Distrito Federal.

3. Ao disciplinar a **transferência da permissão/concessão de uso para serviços de bancas de jornal, feiras, quiosques e trailers**, a Lei nº 7.421/2024, de autoria parlamentar, efetivamente tratou da administração de imóveis públicos e do uso e ocupação do solo urbano para fins de exploração da atividade econômica, cuja iniciativa é de competência privativa do Governador do Distrito Federal (LODF, art. 71, §1º, VI e VII). Precedentes.

4. **A lei impugnada afronta os princípios da impessoalidade e do interesse público, pois permite a livre transferência da permissão/concessão de uso a terceiros, sem licitação/concorrência pública (exigida pelas leis alteradas: Lei Distrital nº 324/1992, art. 1º; Lei Distrital nº 4.257/2008, art. 10), o que cria uma situação de privilégio em detrimento de outros interessados que participaram do amplo e igualitário processo de concorrência e do interesse público.**

5. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, na íntegra, da Lei Distrital nº 7.421/2024, com efeito ex tunc e eficácia erga omnes. (Acórdão 1903073, 0712048-41.2024.8.07.0000, Relator(a): DIAULAS COSTA RIBEIRO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 06/08/2024, publicado no DJe: 19/08/2024.)

Assim, considerando a jurisprudência pacífica sobre a matéria, impõe-se a retirada dos dispositivos legais impugnados do ordenamento jurídico local, de forma a se fazer prevalecer as disposições da Carta Política do Distrito Federal sobre o tema.

III. Da necessidade de concessão da medida cautelar

De acordo com os artigos 114 a 116 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, desde que presentes os requisitos, admite-se a concessão de **medida cautelar** para a suspensão dos dispositivos legais até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, releva considerar que a aparência do bom direito se encontra devidamente demonstrada. Os fundamentos constitucionais invocados patenteiam a plausibilidade da tese sustentada, já acolhida diversas vezes pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça local.

De igual modo, manifesta também é a urgência na concessão da medida liminar suspendendo as normas impugnadas, considerando os prejuízos



ao interesse público com a reiterada violação a diversos princípios constitucionais que regem a administração pública pelas normas impugnadas.

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

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar dos dispositivos legais impugnados. *Alternativamente*, pede o Ministério Público seja imposto ao caso o **rito mais célere previsto no art. 113** do Regimento Interno desse Eg. TJDF: “Se houver pedido de liminar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações no prazo de dez dias e a manifestação do Procurador-Geral do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Conselho Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”.

IV. Do pedido

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

- a) o recebimento da presente ação, para que seja de imediato submetido pelo Desembargador Relator o pedido cautelar ao Egrégio Conselho Especial do TJDF, nos termos do artigo 10 e dos §§ 1.º e 2.º do artigo 11 da Lei nº 9.868/99, para suspender a eficácia do **parágrafo 1º do artigo 7º, do parágrafo 2º do artigo 9º, e do parágrafo único do artigo 11,** todos da **Lei Distrital nº 6.956**, de 29 de setembro de 2021, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva;



- b) após o julgamento do pedido liminar, que sejam intimados o Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para prestarem informações acerca dos dispositivos legais impugnados, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.868/99;
- a) em seguida, seja intimado a Procuradora-Geral do Distrito Federal, para falar como curadora dos dispositivos legais impugnados, nos termos do artigo 8º da Lei n.º 9.868/99 e do artigo 103, § 3º, da Constituição da República;
- b) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar manifestação sobre o pedido, na condição de *custos constitutionis*; e
- c) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade do **§ 1º do artigo 7º, do § 2º do artigo 9º, e do parágrafo único do artigo 11**, todos da **Lei Distrital nº 6.956**, de 29 de setembro de 2021, por contrariarem os artigos 17, § 1º, 19, *caput*, 26, 48 e 49, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

Brasília/DF, 21 de agosto de 2025.

(assinado digitalmente)

Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

(assinado digitalmente)

Daniel Pinheiro de Carvalho

Promotor de Justiça Adjunto

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ