



**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**

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra as **Leis Complementares 887** e **888**, de 24 de julho de 2014, publicadas no DODF de 25.7.2014, frente aos artigos 19, *caput*, 51, 52, 53, 72, inciso I, 100, inciso VI, 312, inciso I, 314, incisos I, III, IV, V, IX e XI, alíneas “a” e “b”, 316, 317, 318, 319, 321, *caput*, 326, *caput* e incisos I, III e IV, e 56, este último do Ato das Disposições Transitórias, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Dos diplomas legais impugnados

Na presente ação direta de inconstitucionalidade demonstrar-se-á a incompatibilidade das leis abaixo relacionadas frente à Lei Orgânica do Distrito Federal, que tem *status* de Constituição local. Eis a redação das leis impugnadas:

LEI COMPLEMENTAR Nº 887, DE 24 DE JULHO DE 2014 (Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a manutenção do cercamento de área pública e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Até a publicação da Lei de Uso e Ocupação do Solo ou do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, conforme o caso, e da regulamentação daí decorrente, é permitida a manutenção do cercamento de área pública, contígua a lotes de habitação unifamiliar ou multifamiliar, desde que não haja:

I – impedimento de natureza urbanística ou ambiental;

II – interferência no sistema viário ou no normatizado nos Planos Diretores Locais.

Parágrafo único. A manutenção do cercamento de que trata este artigo restringe-se aos casos autorizados em lei que tenha sido declarada inconstitucional por inobservância da iniciativa privativa do Governador.

Art. 2º Na área pública cercada na forma do art. 1º, é vedada:

I – a impermeabilização do solo;

II – a exploração comercial;

III – a cobertura ou a edificação.

Art. 3º São deveres do responsável pelo cercamento:

I – manter a área cercada em bom estado;

II – promover o ajardinamento e o plantio de árvores, preferencialmente com espécies nativas.

Art. 4º O Poder Público pode, a qualquer tempo, retomar a área objeto de cercamento, de forma total ou parcial, permanente ou transitória.

Parágrafo único. A retomada de que trata este artigo não implica pagamento de indenização.

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

LEI COMPLEMENTAR Nº 888, DE 24 DE JULHO DE 2014 (Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a realização de estudos técnicos destinados a verificar a viabilidade urbanística, ambiental e fundiária para a regularização dos loteamentos informais consolidados na forma de loteamento fechado e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Para fins do que dispõe o art. 122, XI, da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, devem ser realizados os estudos técnicos



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

necessários para verificar a viabilidade urbana, ambiental e fundiária para a regularização dos loteamentos informais consolidados na forma de loteamento fechado.

Parágrafo único. A partir dos estudos técnicos de que trata este artigo, o regulamento deve dispor sobre a viabilidade urbana, ambiental e fundiária para a regularização e sobre a possibilidade de manutenção dos cercamentos e das portarias de acesso nos loteamentos informais.

Art. 2º Até a publicação do regulamento previsto no art. 1º, parágrafo único, fica vedado o cercamento de loteamentos informais, observado o art. 3º.

Parágrafo único. O descumprimento da vedação de que trata este artigo sujeita os infratores às sanções previstas na legislação aplicável.

Art. 3º Ficam mantidos os cercamentos edificados até 30 de maio de 2007 em loteamentos informais consolidados, até que seja editada a legislação de que trata esta Lei Complementar.

Art. 4º Os loteamentos informais que possuam cercamento na forma do art. 3º podem manter as portarias de acesso de moradores e visitantes.

§ 1º A portaria prevista neste artigo pode ser constituída por cancelas, guaritas, circuito interno de TV e meios de identificação para controle de automóveis e pessoas.

§ 2º É garantido, mediante simples identificação ou cadastramento, o acesso de pedestres ou condutores de veículos não residentes nas áreas fechadas do loteamento.

§ 3º O Poder Público e as concessionárias de serviços públicos, representados por seus agentes, devem ter acesso ao loteamento informal independentemente de prévia autorização, desde que devidamente identificados.

Art. 5º A inviabilidade de manutenção do cercamento não gera qualquer direito às benfeitorias realizadas.

Art. 6º A desobstrução das áreas cercadas consideradas impedidas por disposições contidas nesta Lei Complementar e na regulamentação decorrente deve ser realizada pelos responsáveis no prazo de 15 dias, contados da notificação.

Parágrafo único. Em caso de descumprimento do prazo deste artigo, compete ao Poder Público, por meio do órgão ou da entidade competente, promover a desobstrução, devendo ser cobradas dos responsáveis as despesas dela decorrentes.

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Impugna-se nesta ação todos os dispositivos das Leis Complementares 887 e 888. Isso porque os vícios de inconstitucionalidade presentes, na espécie, contaminam todos os dispositivos da lei, e não apenas algum artigo ou dispositivo isolado, tendo em vista a nítida interdependência existente entre eles. Impõe-se, portanto, a declaração da inconstitucionalidade de todo o bloco normativo ora impugnado, em atenção a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.932/99. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR (CF, ARTIGO 192, II).



INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIAL DEFICIENTE QUANTO À ANÁLISE DOS TEXTOS IMPUGNADOS. NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO. PRECEDENTES.

1. Impugnação isolada apenas de partes de um sistema legal, interligadas ao seu conjunto, torna inviável o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, dado que, reconhecida a inconstitucionalidade parcial de alguns preceitos, os outros perdem o seu sentido.

2. Não se conhece da ação direta de inconstitucionalidade, se a inicial deixa de proceder ao cotejo analítico de todas as suas disposições, tendo em vista os dispositivos constitucionais apontados como violados. Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece.

(STF - ADI 2174-5/DF - Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA - Data de julgamento: 14/4/2000 - DJ de 7/3/2003 – Sem ênfases no original).

II. Da inconstitucionalidade formal

Os vícios formais de inconstitucionalidade, no caso presente, se referem à:

- a) *exorbitância do poder de emenda parlamentar* em projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, tendo em vista a modificação da redação do artigo 1º da **Lei Complementar 887**, estendendo regras de cercamento de áreas públicas localizadas na Região Administrativa de Sobradinho **para todas as demais regiões**, indistintamente; e à
- b) inobservância, pelas Leis Complementares 887 e 888, dos **pressupostos objetivos do ato normativo**, exigidos pelo art. 56 do Ato das Disposições Transitórias da LODEF.

- Da exorbitância do poder de emenda parlamentar (art. 1º da LC 887)

Da simples leitura do projeto original (PLC 97/2014 – doc. 2), encaminhado pelo Governador do Distrito Federal, vê-se que ele previa a “manutenção do cercamento de área pública, contígua a lotes de habitação unifamiliar ou multifamiliar **localizados na Região Administrativa de Sobradinho, RA – V**” (grifos acrescentados), **não se estendendo tal regra a**



todas as demais regiões administrativas do Distrito Federal, como restou aprovado.

Vê-se que esta alteração substancial do artigo 1º da Lei Complementar 887 não observou a restrição imposta pelo artigo 52 e 56/ADT da Lei Orgânica do Distrito Federal, que confere privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa para apresentar projetos de lei que tratem da **administração de imóveis públicos** e do **uso e ocupação do solo** no Distrito Federal.

Assim, repise-se, a iniciativa de leis que disponham sobre tal matéria é **privativa** do Chefe do Poder Executivo local. A usurpação de tal competência enseja verdadeira violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, expresso no artigo 53 da LODF e no artigo 2º da Constituição Federal.

Nesse sentido é a jurisprudência pacificada no âmbito do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, de que são exemplos os seguintes julgados, *verbis* (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS QUE DISPÕEM SOBRE CONSTRUÇÕES E FECHAMENTO COM GRADES EM ÁREAS VERDES - VÍCIO DE INICIATIVA - PODER EXECUTIVO.

I. As Leis Distritais 965/95, 1.466/97 e 1.597/97, bem como as Leis Complementares 174/98 e 192/99 **padecem do vício de inconstitucionalidade formal, haja vista ser do Poder Executivo a iniciativa legislativa quanto à regulamentação do uso e ocupação de bens do Distrito Federal.**

II. Inconstitucionalidade formal declarada.

(Acórdão n.328645, 20080020016511ADI, Relator: SANDRA DE SANTIS, Conselho Especial, Data de Julgamento: 14/10/2008, Publicado no DJE: 02/03/2009. Pág.: 15)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DISTRITAIS Nº 672/94 E LEI Nº 1.902/98. AUTORIZAÇÃO DE CONSTRUÇÃO DE COBERTURA E FECHAMENTO COM GRADES. ÁREAS VERDES. LOTES RESIDENCIAIS. SOBRADINHO. VÍCIO DE ORDEM FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. INAPLICABILIDADE.

1. A Lei em comento desprezou a disciplina contida na Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da legitimidade para a propositura de leis sobre o tema, incorrendo em vício de iniciativa.

2. Na esteira de precedentes deste egrégio Conselho Especial, **é da competência privativa do Governador do Distrito Federal iniciar o processo legislativo que tenha por escopo a criação de normas**



acerca da destinação de áreas públicas e a ocupação e uso do solo, norma pertinente às atribuições e funcionamento dos órgãos e autoridades da Administração Pública, sendo descabida a iniciativa parlamentar.

3. Não se tem como aplicar a modulação dos efeitos, pois, além de inexistir razão de excepcional interesse social ou segurança jurídica que autorize a aplicação do dispositivo legal mencionado, a modulação de efeitos acarretaria prejuízos para o interesse público.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar, com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 672/94 e da Lei Distrital nº 1.902/98 frente aos artigos 3º, inciso XI; 52; 100, inciso VI e 321, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal. (Acórdão n.769816, 20130020239732ADI, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 11/03/2014, Publicado no DJE: 23/05/2014. Pág.: 54).

Ademais, sabe-se que o poder de emenda parlamentar, quando se trata de projeto cuja matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo, sofre limitações que precisam ser observadas durante o processo legislativo.

Sobre esses limites ao poder de emenda parlamentar, eis o entendimento do Supremo Tribunal Federal, *verbis* (grifos acrescentados):

Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. (STF - ADI 546/DF - Relator: Min. MOREIRA ALVES - Data de julgamento: 11/3/99 - DJ de 14/4/2000).

Essas limitações ao poder de emenda revelam-se ainda mais necessárias quando se trata de um projeto de lei relativo ao uso e à ocupação de áreas públicas, na medida em que este gera impacto imediato sobre o **meio ambiente** e a **ordem urbanística** da região.



Assim, a alteração promovida no referido dispositivo, sem qualquer planejamento ou estudo técnico, torna evidente a **exorbitância do poder de emenda** parlamentar, em franca violação ao artigo 72, inciso I, da Lei Orgânica distrital, que reproduz o disposto no artigo 63, inciso I, da Constituição Federal, que refletem a necessária observância da independência entre os Poderes.

Impõe-se a declaração de inconstitucionalidade formal da Lei Complementar 887, na esteira da jurisprudência do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios sobre o tema.

- Da violação dos pressupostos objetivos do ato normativo, exigidos pelo art. 56 do ADT-LODF (vício formal)

As leis ora impugnadas constituem **novas tentativas** de se introduzir no ordenamento jurídico distrital normas que tratam do **cercamento de áreas públicas** e da privatização de espaços públicos em **loteamentos fechados**, declaradas inconstitucionais pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios há menos de um ano, nos autos da **ADI 2012.00.2.018676-4** e da **ADI 2013.00.2.018107-4**.

Na primeira ação direta, o Conselho Especial do TJDF, ao acolher o voto proferido pelo Exmo. Desembargador FLÁVIO ROSTIROLA, assentou a existência de **vício formal por violação aos pressupostos objetivos do ato normativo**, expressamente previstos no artigo 56 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica distrital, quais sejam:

- comprovação de situação de relevante interesse público;
- exigência de prévia e ampla participação popular; e
- realização prévia de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente;

Por conseguinte, foi declarada a inconstitucionalidade **formal** da **Lei distrital 4.893/2012**, que anteriormente tratava do tema, exatamente por não



observar essa *sistemática* para o encaminhamento de projeto de lei da espécie. Eis a parte da ementa do julgado que torna evidente tal assertiva, *verbis* (grifos acrescentados):

(...) 5. Essa é a razão pela qual, este Órgão Colegiado, por diversas vezes e após destacar a importância da construção organizada da cidade, **vem advertindo o legislador distrital e proclamado a inconstitucionalidade de normas que não garantem a participação popular na elaboração de leis. Essa invalidade – por ausência de audiência e participação obrigatórias – constitui vício formal por violação a pressupostos objetivos do ato.**

(...)

9. Julgado procedente o pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade formal da Lei distrital 4.893, de 26 de julho de 2012.

Ao apreciar a inconstitucionalidade formal dessa lei anterior, exatamente em função da **ausência desses pressupostos objetivos do ato** —, o Eminentíssimo Relator da referida ação, Desembargador FLÁVIO ROSTIROLA, bem abordou a questão, no que foi acompanhado por **todos** os seus pares. Veja-se (grifos acrescentados):

VIOLAÇÃO A PRESSUPOSTOS OBJETIVOS DO ATO NORMATIVO

Afastado o alegado vício, um aspecto específico merece destaque no debate da presente ação.

(...)

O Art. 56 do ato das disposições transitórias igualmente, exige:

Art. 56. Até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Governador do Distrito Federal poderá enviar, precedido de participação popular, projeto de lei complementar específica que estabeleça o uso e a ocupação de solo ainda não fixados para determinada área, com os respectivos índices urbanísticos.

Parágrafo único. A alteração dos índices urbanísticos, bem como a alteração de uso e desafetação de área, até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, poderão ser efetivadas por leis complementares específicas de iniciativa do Governador, motivadas por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal.

A *mens legis* é de fácil constatação, uma vez que a ocupação e o ordenamento do território, em regra, gera reflexos no meio ambiente natural, artificial ou cultural.

Nesse sentido, destaco reveladora manifestação do Eminentíssimo Desembargador João Timóteo de Oliveira extraído do voto da Ação Direta nº 2011 00 2 003180-7 : “Da disciplina estabelecida pela Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) quanto às diretrizes a serem observadas em relação à política urbana de Brasília e demais Regiões



Administrativas, observa-se que as normas de uso e ocupação do solo devem ser elaboradas considerando e com vista a preservar a qualidade de vida da população, o meio ambiente, o patrimônio paisagístico, cultural, etc (...)."

Essa é a razão pela qual, **este Órgão Colegiado, por diversas vezes e após destacar a importância da construção organizada da cidade, vem advertindo o legislador distrital e proclamado a inconstitucionalidade de normas que não garantem a participação popular na elaboração de leis.**

Há precedentes nesse sentido:

"A inobservância do disposto no parágrafo único do artigo 321 da LODF, que garante a participação da população interessada na revisão do plano diretor de ordenamento territorial e plano diretor local, bem como a violação de preceitos constitucionais, ensejam a declaração de inconstitucionalidade material das referidas normas legais" – Acórdão n.419791, 20090020092308ADI, Relator: OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 02/03/2010.

Da mesma forma, este Egrégio Conselho Especial, quando declarou inconstitucional a Lei Complementar Distrital nº 368/2001, que tratava de desafetação de área de uso comum do povo na região administrativa de Ceilândia:

"Avulta caracterizada a inconstitucionalidade material da aludida lei, eis que, ao alterar o plano diretor **sem consultar previamente a comunidade envolvida** e com lapso temporal inferior ao exigido malferiu, igualmente, diversas regras incrustadas na LODF, especialmente aquelas especificadas nos artigos 51, §2º, 312, 314, 319 § único, e 326, as quais, tratando da política urbana local, têm em mira, em última análise, a ocupação ordenada e responsável do território do Distrito Federal" - Acórdão n.402678, 20060020054490ADI, Relator: J.J. COSTA CARVALHO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 12/01/2010.

A mesma solução se encontra em normas que não são precedidas de estudos técnicos:

"Vislumbra-se ofensa às políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano do Distrito Federal, quando as normas são **desligadas de estudos urbanísticos globais voltados a um planejamento territorial coerente e adequado ao interesse público**" - Acórdão n.260419, 20060020031117ADI, Relator: OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 31/10/2006.

Nesse sentido, tem razão a d. Procuradora Geral de Justiça ao afirmar que o tema é próprio de PDOT ou PDL e que a "LODF **exige a participação efetiva da população nas diversas fases de elaboração da lei complementar**" (fl. 18).

Entretanto, com a devida vênia, não penso se tratar de vício material, **mas uma afronta aos requisitos objetivos externos do ato.**

A doutrina vem denominando essa invalidade – por ausência de audiência e participação obrigatórias – de vício formal por violação a pressupostos objetivos do ato.

É a lição tirada por J. J. Gomes Canotilho quando destaca alguns "elementos externos ao procedimento de formação das leis...". **A falta, por ser imprescindível, gera a inconstitucionalidade formal, pois os pressupostos do ato legislativo devem ser entendidos como**



“elementos vinculados do acto legislativo” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7ª. ed., 11. reimpr. Coimbra: Almedina, 2012, p. 1321).

Ao importar a ideia para o ordenamento brasileiro através de relevante exemplificação, Clèmerson Merlin Clève arrazoou:

“Quanto às Assembleias Legislativas estaduais, somente podem dispor, por meio de lei, sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios uma vez consultadas, mediante plebiscito, as populações das Coletividades envolvidas (art. 18, §4º, da Constituição Federal, com a redação oferecida pela Emenda Constitucional 15/96). Assim, lei estadual dispendo sobre a criação de novo Município, ainda que regularmente votada e sancionada, mas sem observar o pressuposto referido, estará maculada por inafastável vício de inconstitucionalidade formal. O mesmo se verifica no caso do art. 18, §3º, da Lei Fundamental da República. É desnecessário lembrar que em nosso país a inconstitucionalidade formal assume uma dimensão superlativa, na medida em que a Constituição Federal incorpora uma série de dispositivos de natureza regimental, disciplinando de modo quase minucioso o processo legislativo” (CLÈVE, Clèmerson Merlin. A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 41).

Em resumo, no caso, **não restou atendido o requisitos previsto na Lei Orgânica do Distrito Federal, que exige a prévia participação popular, que deve ocorrer mediante audiência pública, por meio da qual a autoridade competente abre espaço para todas as pessoas que possam sofrer os reflexos de determinada decisão se manifestem.**

Trata-se, pois, de **condição sine qua non de validade das normas que versam sobre tal matéria.**

Assentadas tais premissas teóricas e doutrinárias a respeito do controle de constitucionalidade, tenho que se mostra plenamente acolhível a pretensão deduzida nesta causa, considerada a **violação a pressupostos objetivos do ato normativo.**

Da mesma forma, ao julgar a **ADI 2013.00.2.018107-4**, em que se impugnava a mais recente lei sobre o tema, editada novamente com os mesmos vícios de inconstitucionalidade, no mesmo sentido decidiu o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, *verbis* (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 869/2013. DISPÕE SOBRE LOTEAMENTO FECHADO. FORMALIDADES EXIGIDAS PELA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ARTIGO 56, PARÁGRAFO ÚNICO DO ADT DA LEI ORGÂNICA DO DF. NÃO CUMPRIMENTO. AUSÊNCIA DE ESTUDOS PRÉVIOS ACERCA DAS PROPOSIÇÕES VEICULADAS NA LEI ATACADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. A Lei Complementar Distrital nº 869/2013 **modifica a estrutura urbanística da cidade sem critério técnico sobre política de**



organização das cidades, razão pela qual afronta as normas de ordem constitucional que fixam as diretrizes sobre planejamento territorial e ocupação do solo.

2. O motivo levantado é mais do que suficiente para julgar procedente o pedido deduzido na presente ação. **Essa visão representa o reflexo histórico da prática jurisprudencial deste Egrégio Conselho Especial ao anular normas semelhantes que não são precedidas de estudos técnicos.** Precedentes: Acórdão n.714194, 20090020175529ADI, Relator: OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 06/07/2010. Acórdão n.260419, 20060020031117ADI, Relator: OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 31/10/2006.

3. Evidencia-se, portanto, que a Lei Complementar Distrital nº 869/2013 **não cumpriu as formalidades exigidas pela Lei Orgânica do Distrito Federal, quanto à ausência de estudos prévios acerca das proposições veiculadas na lei atacada.**

4. Declarou-se a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 869/2013.

(Acórdão n.744782, 20130020181074ADI, Relator: FLAVIO ROSTIROLA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 10/12/2013, Publicado no DJE: 07/01/2014. Pág.: 94)

É importante destacar que o quadro fático já estabelecido não justifica que esses **mesmos pressupostos** — ausência de audiência prévia da população interessada e de estudos técnicos que avaliem o impacto das alterações — **sejam novamente desconsiderados** pelo legislador distrital meses após o reconhecimento de sua necessária e estrita observância pelo Conselho Especial do TJDF.

Em outras palavras, não é possível que em tão exíguo prazo tenham sido realizados **todos os estudos técnicos** que avaliem o impacto das alterações, que tenha sido comprovada **situação de relevante interesse público** e, principalmente, que tenha sido garantida a **prévia e ampla participação de todas as comunidades envolvidas**, uma vez que os efeitos das leis ora impugnadas atingem de forma diferenciada cada uma das diversas Regiões Administrativas do Distrito Federal, algumas delas com restrições específicas, por estarem localizadas em **área tombada**.

A decisão judicial desse Eg. Conselho Especial, proferida em sede de controle abstrato de constitucionalidade (isto é, com efeitos *erga omnes* e dotada de eficácia vinculante para todos os órgãos da Administração Pública do Distrito



Federal), foi clara no sentido de que **não se trata, simplesmente, da aprovação da norma com a forma de lei complementar**. É indispensável a observância dos pressupostos objetivos do ato normativo: a comprovação de interesse público, a realização prévia de estudos técnicos” e a ampla audiência da população interessada (arts. 51, § 2º, e 56/ADT, da LODF).

Desse modo, vê-se que, novamente, não foram observadas as exigências relativas à ampla e efetiva participação da população das **mais de trinta regiões administrativas** do Distrito Federal, atingidas de forma diferenciada pelas leis impugnadas.

A própria Lei distrital 5.081/2013, que disciplina a realização de audiências públicas, ressalta em seu artigo 8º que “Em função da área de **abrangência, da complexidade dos temas, dos impactos previstos, da localização geográfica dos interessados** e de outras variáveis, a audiência poderá ser realizada de forma setorial ou regional” (grifos acrescentados), e, de preferência, “na Região Administrativa da população interessada”, o que também não foi observado no caso presente.

Nesse aspecto, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local tem declarado a inconstitucionalidade de inúmeras leis distritais assemelhadas, em que essa necessária e ampla participação das comunidades impactadas pela lei ocorra de forma insuficiente ou meramente protocolar. A título exemplificativo, vale destacar o seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL N.º 852/2012. ÁREAS INTERSTICIAIS DAS QUADRAS RESIDENCIAIS DA CEILÂNDIA: "BECOS". DESAFETAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. NÃO OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS. ARTIGO 56, PARÁGRAFO ÚNICO DO ADT DA LEI ORGÂNICA DO DF. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA, IMPESSOALIDADE E INTERESSE PÚBLICO.

Segundo regra constante no parágrafo único do artigo 56 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, a desafetação de área pública, enquanto não aprovada a Lei de Uso e Ocupação do Solo, somente poderá ocorrer por lei complementar específica de iniciativa do Governador, motivada por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de



estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal.

A Lei Complementar distrital nº 856/2012 padece de vício de inconstitucionalidade material, porque sua edição não foi precedida da necessária participação popular e dos estudos técnicos.

A realização de uma única audiência pública, cujo chamamento se deu apenas por meio de edital publicado no diário oficial e em jornais de grande circulação, com participação inexpressiva da população interessada, não se presta para o cumprimento do requisito contido no parágrafo único do artigo 56 do ADT da LODE, referente à prévia participação popular.

A previsão contida na lei impugnada de doação de imóvel público para pessoas que pelos próprios cargos exercidos: policiais e bombeiros, afastam-se da condição de hipossuficientes econômicos, fere os princípios da isonomia, impessoalidade e interesse público, pois auferem renda bastante para aquisição de moradia sem o benefício de políticas públicas voltadas para este fim.

(TJDFT, Acórdão n.679645, 20120020230269ADI, Relator: CARMELITA BRASIL, Conselho Especial, Data de Julgamento: 14/05/2013, Publicado no DJE: 12/07/2013. Pág.: 45)

Em verdade, a edição de outros diplomas, naquilo em que é semelhante aos anteriores, possui aparência de **artifício para contornar as referidas decisões judiciais**. A vulneração patente não é apenas em desfavor do texto constitucional local, mas também ao caráter **vinculante dos fundamentos determinantes** de decisão proferida pelo Poder Judiciário em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

Desse modo, ainda que fosse possível essa **desafetação e privatização de áreas e vias públicas**, sem prejuízo à preservação do conjunto urbanístico de Brasília e à ordem urbanística, o que ora se admite apenas por esforço argumentativo, algumas exigências previstas na Lei Orgânica ainda assim reclamariam observância, o que não ocorreu no caso sob análise.

Por isso, mostra-se evidente o caráter impertinente e temerário da expedição de novas leis com o claro propósito de **repristinar conteúdo já afastado pelo Poder Judiciário** em sede de controle concentrado de constitucionalidade, fato que configura desrespeito às decisões judiciais já proferidas sobre a matéria, por contrariar suas razões de prudência na análise da inconstitucionalidade. A valer, a promulgação das Leis Complementares 887 e 888, sem a observância dos pressupostos objetivos do ato normativo definidos no



artigo 51, § 2º, e no artigo 56 (ADT) da Lei Orgânica distrital, representa perceptível **destrato com a autoridade do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local**, que já se manifestou especificamente sobre o tema ora em debate.

Não é demais ressaltar que o vício ora impugnado é plenamente contornável. Tivesse o Distrito Federal diligenciado para observar a Lei Orgânica do Distrito Federal e, por conseguinte, a própria Lei 5.081 (que disciplina “os procedimentos para a realização de audiências públicas relativas à apreciação de matérias urbanísticas e ambientais no Distrito Federal”), em lugar de apresentar novos diplomas legais de modo açodado e precário, a discussão levada a efeito a esta altura estaria restrita e tangenciada por outras temáticas de maior profundidade e dignidade constitucional.

Pelo exposto, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade formal das Leis Complementares 887 e 888, de 2014, **por persistirem os mesmos vícios de inconstitucionalidade formal reconhecidos nos autos da ADI 2012.00.2.018676-4 e da ADI 2013.00.2.018107-4.**

III. Da inconstitucionalidade material

No que se refere aos vícios materiais que contaminam as leis impugnadas, convém transcrever alguns dos preceitos da Lei Orgânica do Distrito Federal que servem como parâmetro de controle da constitucionalidade na presente ação:

Art. 316. O Distrito Federal terá, como instrumento básico das políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbanos, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e, como instrumentos complementares, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e os Planos de Desenvolvimento Local. (*Caput* com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 1º No sítio urbano tombado e inscrito como Patrimônio Cultural da Humanidade, o Plano de Desenvolvimento Local será representado pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 2º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e os Planos de Desenvolvimento Local serão aprovados por lei complementar. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)



Art. 317. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal abrangerá todo o espaço físico do território e estabelecerá o macrozoneamento com critérios e diretrizes gerais para uso e ocupação do solo, definirá estratégias de intervenção sobre o território, apontando os programas e projetos prioritários, bem como a utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 1º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal tem como princípio assegurar a função social da propriedade, mediante o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à preservação do meio ambiente, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

§ 2º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal deverá conter, no mínimo:
(...)

Art. 318. Os Planos de Desenvolvimento Local e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, complementares ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, são parte integrante do processo contínuo de planejamento urbano. (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 1º A Lei de Uso e Ocupação do Solo estabelecerá normas urbanísticas destinadas a regular as categorias de usos, por tipo e porte, e definirá as zonas e setores segundo as indicações de usos predominantes, usos conformes e não conformes. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 2º A Lei de Uso e Ocupação do Solo estabelecerá, ainda, o conjunto de índices para o controle urbanístico a que estarão sujeitas as edificações, para as categorias de atividades permitidas em cada zona. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 3º A Lei de Uso e Ocupação do Solo deverá ser encaminhada à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo Poder Executivo, no prazo máximo de 2 (dois) anos, a partir da vigência do Plano Diretor de Ordenamento Territorial. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Art. 319. Os Planos de Desenvolvimento Local tratarão das questões específicas das Regiões Administrativas e das ações que promovam o desenvolvimento sustentável de cada localidade, integrando áreas rurais e urbanas, assim como detalharão a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no Plano Diretor de Ordenamento Territorial. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 1º Os Planos de Desenvolvimento Local serão elaborados por Unidades de Planejamento Territorial, a partir do agrupamento das Regiões Administrativas definidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial, em função da forma e da natureza das relações sociais e suas interações espaciais, além de fatores socioeconômicos, urbanísticos e ambientais.

§ 2º Os Planos de Desenvolvimento Local serão elaborados e encaminhados à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo Poder



Executivo, no prazo máximo de 3 (três) anos, a partir da data de vigência do Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

§ 3º Os Planos de Desenvolvimento Local terão como conteúdo mínimo:

I – projetos especiais de intervenção urbana;

II – indicação de prioridades e metas das ações a serem executadas;

III – previsões orçamentárias relativas aos serviços e às obras a serem realizados.

§ 4º Os Planos de Desenvolvimento Local serão elaborados pelo Poder Executivo, para o período de 5 (cinco) anos, passíveis de revisão a cada ano, por iniciativa do Poder Executivo ou por iniciativa popular, mediante lei complementar específica, desde que comprovado o interesse público.

§ 5º O prazo de vigência do Plano de Desenvolvimento Local poderá ser prorrogado, mediante lei complementar específica de iniciativa do Poder Executivo, por até cinco anos, dentro da vigência do Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

Art. 320. Só serão admitidas modificações no Plano Diretor de Ordenamento Territorial, em prazo diferente do estabelecido no art. 317, § 5º, para adequação ao zoneamento ecológico-econômico, por motivos excepcionais e por interesse público comprovado. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Art. 321. É atribuição do Poder Executivo conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local, bem como sua implementação. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Parágrafo único. É garantida a participação popular nas fases de elaboração, aprovação, implementação, avaliação e revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local.

Como já visto, os diplomas distritais ora questionados dispõem sobre o **cercamento de áreas públicas** e a privatização de espaços públicos em **loteamentos fechados** e o fazem **de forma isolada e desvinculada de estudos urbanísticos globais**.

A Lei Complementar 887, ao permitir o “cercamento de área pública, contígua a lotes de habitação unifamiliar ou multifamiliar” (**art. 1º**), e a Lei Complementar 888, ao prever a manutenção dos “cercamentos edificadas até 30 de maio de 2007 em loteamentos informais consolidados” e as “portarias de acesso” (**arts. 3º e 4º**), contrariam diversas disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal, que exigem que a normatização da matéria afeta ao uso e à



ocupação do território ocorra de forma a viabilizar o adequado ordenamento urbano, de modo que a ocupação não agrida o meio ambiente e o patrimônio arquitetônico e paisagístico.

A permissão contida para que os loteamentos fechados possam manter muros e portarias, além de controlar o acesso de pessoas e restringir o uso do espaço fechado para quem não é morador ou convidado, por revelar nítida **alteração da destinação primitiva de áreas do Poder Público**, afronta as disposições da Lei Orgânica que tratam do tema.

É incontroversa a legalidade de condomínios cuja constituição **não implica o fechamento de logradouros públicos** (como ruas e praças). Porém, mesmos essas edificações devem respeitar o planejamento urbanístico existente. O limite para a edificação de condomínios emerge quando estes afetam bens **coletivos**, configurando um conflito entre os interesses dos condôminos com o interesse social e coletivo¹.

No entanto, na Lei Complementar 888 há previsão expressa da **privatização de logradouros públicos** (áreas e vias de circulação), a ser efetivada mediante outorga de concessão de direito real de uso, sendo certo que a previsão isolada e descontextualizada de tal benefício a particulares determinados configura contrariedade a dispositivos consagrados na Lei Orgânica do Distrito Federal, que fixam a **obrigatoriedade do tratamento do tema no âmbito do plano diretor**, além de conferirem tratamento especial e restritivo em relação aos espaços públicos.

Vale frisar que, segundo a dicção constitucional, é o plano diretor justamente o instrumento realizador das políticas de planejamento e desenvolvimento urbano e regulador do direito de uso e ocupação do solo. Segundo a própria Lei Orgânica, em seu art. 15, inciso X, devem os planos diretores ser aplicados visando “promover adequado ordenamento territorial,

¹ BARBOSA, A. G. e COSTA, Ademir Araújo da. Implicações sócio espaciais, econômicas e jurídicas em condomínios fechados horizontais. UFPE. Revista Mercator. Vol. 10. nº 21. 2011: jan./abr. – Recife – PE. 2011.



integrado aos valores ambientais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano”.

Também o art. 162, inciso I, da Carta Política distrital, repisa a necessidade de um **planejamento conjunto e global para definição da ocupação do solo destinado a parcelamentos**: “A lei estabelecerá diretrizes e bases do processo de planejamento governamental do Distrito Federal, o qual incorporará e compatibilizará (...) o Plano Diretor de Ordenamento Territorial e os Planos de Desenvolvimento Local”.

As leis ora guerreadas **tratam de assunto que somente poderia ser tratado no PDOT ou em PDL**. Ao aprovar-se lei, por iniciativa do Executivo, dá-se a aparência de validade à norma. Porém, quando o tema é próprio de PDOT ou PDL, a LODF exige a **participação efetiva da população** nas diversas fases de elaboração da lei complementar, o que não ocorreu.

A previsão legal solitária em relação aos loteamentos fechados **acaba chocando-se com a norma inserta no art. 316 da LODF**, na medida em que esta exige o tratamento da matéria pelo plano diretor de ordenamento territorial (PDOT) e pelo plano de desenvolvimento local (PDL).

Além disso, é evidente a contrariedade ao que dispõe o art. 317 da LODF, que de modo **expresso** estabelece sua competência normativa para tratar da localização de assentamentos humanos.

O próprio Governador do Distrito Federal tem ajuizado ações diretas de inconstitucionalidade contra leis de iniciativa do próprio Poder Executivo aprovadas em total descompasso com os estudos em curso visando a aprovação de um novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial, realizados com a efetiva participação da sociedade e dos órgãos de planejamento territorial.

A título exemplificativo, vale destacar a **ADI 2007.00.2.003022-5**, distribuída ao Desembargador EDSON SMANIOTTO, em que o Chefe do Poder Executivo local apontou a inconstitucionalidade da Lei Complementar distrital 527, de 2002, que “aprova área de estudo para a criação do Setor Habitacional



Água Quente”, ao arrepio das discussões e audiências realizadas visando a revisão do PDOT.

Na petição inicial da referida ação direta, o Governador do Distrito Federal ressaltou a importância de um estudo sistematizado e global para a fixação de normas de ordenamento territorial, a serem consolidadas no âmbito do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT e dos Planos de Desenvolvimento Locais. Veja-se (grifos acrescentados):

(...) A lei, ora impugnada, trata de matéria atinente ao ordenamento do território, cuja seara para regência é o plano diretor. Medida fracionária, como a presente legislação, não precedida de estudos sobre os problemas e implicações decorrentes da utilização pretendida, incorre em afronta ao princípio constitucional da ordenação urbanística via plano diretor, conforme prevê a Lei Orgânica do Distrito Federal nos artigos 316 e seguintes, *verbis*:

(...)

Assunto semelhante foi submetido a esse E. Tribunal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, impugnando a Lei Complementar 650, de 24 de setembro de 2002, que, da mesma forma que a Lei ora arrostada, destinava para fins urbanos área de parcelamento Porto Rico, em Santa Maria. No arresto concessivo da liminar, reconheceu-se, *em passant*, a inconstitucionalidade material da norma.

(...)

Indene de dúvidas, portanto, que a lei a despeito de sua redação enviesada, pretende alterar o uso da área e regularizar ocupações, à revelia do estatuído pela Lei Orgânica do Distrito Federal, incidindo desse modo, em patente inconstitucionalidade material, por afronta aos artigos 316 e seguintes da referida Carta Paroquial.

Aliás, esse Egrégio Tribunal tem demonstrado sensibilidade no trato da questão relativa à ocupação ordenada do território, por exemplo, quando salienta a importância de uma abordagem global, contextualizada, para mudanças nas normas de caráter urbanístico. Confira-se:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO DE EFEITO CONCRETO. INOCORRÊNCIA. PLANO DIRETOR LOCAL DE TAGUATINGA. ALTERAÇÃO. REQUISITO TEMPORAL. INTERESSE PÚBLICO AUSENTE. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

I - O ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 244/99, QUE ALTERA A DESTINAÇÃO DE USO DE ÁREA RESIDENCIAL, PASSANDO-A À CATEGORIA DE USO COMERCIAL, NÃO SE QUALIFICA COMO ATO NORMATIVO DE EFEITOS



CONCRETOS, PORQUANTO O VÍCIO NELE CONTIDO ATINGE TODA A POPULAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE VER SEU ORDENAMENTO JURÍDICO SEM MÁCULAS

II - A ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES LOCAIS É PRECEDIDA DE RIGOROSO ESTUDO, QUE TEM POR ESCOPO VIABILIZAR O ADEQUADO ORDENAMENTO URBANO, DE MODO QUE A OCUPAÇÃO NÃO AGRIDA O MEIO AMBIENTE E O PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO E PAISAGÍSTICO DO DISTRITO FEDERAL, RAZÃO PELA QUAL MODIFICAÇÕES NOS REFERIDOS PLANOS, EM PRAZOS DIFERENTES DOS ESTABELECIDOS, SÓ SERÃO ADMITIDAS POR MOTIVOS EXCEPCIONAIS E POR INTERESSE PÚBLICO COMPROVADO, O QUE NÃO SE VERIFICA NA HIPÓTESE SUB JUDICE.

(TJDFT, Conselho Especial, 20000020036698ADI DF, Acórdão 146.810, Rel. Des. Lécio Resende, DJ 20/12/2001, sem ênfase no original)

Igualmente, **os arts. 318 e 319 da LODF restaram malferidos**. A Carta Política distrital estabelece que o plano de desenvolvimento local deve coadunar-se com o PDOT e integrar o processo contínuo de planejamento que deverá abranger as áreas urbanas e de expansão urbana do Distrito Federal. O adensamento urbano é justamente o objeto a ser minudenciado pelos PDLs, a fim de ordenar o desenvolvimento urbano tanto de áreas já ocupadas como daquelas a ocupar.

Vale destacar, ainda, que a aprovação das leis ora impugnadas, **sem a prévia realização de estudos urbanísticos** globais realizados quando da elaboração e revisão do PDOT e dos planos diretores locais, ocorreu, repise-se, **sem a efetiva participação da coletividade**, como exige o artigo 321, parágrafo único, da Lei Orgânica do Distrito Federal, *verbis* (grifos acrescentados):

Art. 321. É atribuição do Poder Executivo conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local, bem como sua implementação. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Parágrafo único. **É garantida a participação popular nas fases de elaboração, aprovação, implementação, avaliação e revisão** do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local.



O vício, em razão de sua natureza, provoca a nulidade dos diplomas em bloco, razão pela qual deve ser reconhecida a inconstitucionalidade material de todos os dispositivos das Leis Complementares 887 e 888, de 2014.

Esse Egrégio Tribunal de Justiça local tem decidido exatamente nesse sentido, isto é, com vistas a garantir o adequado ordenamento territorial e o desenvolvimento urbano do Distrito Federal. Confira-se (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINARES DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E DE IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE ATOS ESTATAIS DE EFEITO CONCRETO. REJEIÇÃO. LEIS COMPLEMENTARES DISTRITAIS NS. 510, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519 E 525, DE 08/01/2002. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE SOBRADINHO, APROVADO PELA LEI COMPLEMENTAR N. 56, DE 30/12/1997. OFENSA AOS ARTS. 19, CAPUT; 51, CAPUT E § 3º; 316 a 320 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

- A rejeição da preliminar de inadequação da via eleita é medida que se impõe, quando verificado o confronto das normas impugnadas com os ditames da Lei Orgânica do Distrito Federal.

- As leis complementares que estabelecem índices de ocupação e uso do solo, com a finalidade de aprovar parcelamento dos terrenos que especificam e promover a regularização de condomínios na Região Administrativa de Sobradinho, não são leis preordenadas a situações plenamente identificadas, não havendo que se falar em atos estatais de efeitos concretos a inviabilizar a interposição de ação direta de inconstitucionalidade.

- **Vislumbra-se ofensa às políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano do Distrito Federal, quando as normas são desligadas de estudos urbanísticos globais voltados a um planejamento territorial coerente e adequado ao interesse público.**

- A inobservância do prazo mínimo de quatro anos para a revisão do plano diretor de Sobradinho, instituído pela Lei Complementar n. 56/1997, **bem como a ausência de comprovação de motivos excepcionais e do manifesto interesse público ensejam a declaração de inconstitucionalidade material das referidas normas legais.**

- Ação julgada procedente. Maioria.(20060020031117ADI, Relator OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, julgado em 31/10/2006, DJ 16/01/2007 p. 76.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS COMPLEMENTARES DISTRITAIS - OCUPAÇÃO E USO DO SOLO PARA FINS DE APROVAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO - VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (LODF) - NORMA COMPROMETIDA POR VÍCIO MATERIAL - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A ausência de Plano Diretor Local (PDL) nas regiões administrativas objeto das Leis Complementares Distritais



impugnadas não faculta ao Poder Público, ancorado no art. 78 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), **legislar em desacordo com os princípios gerais da política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, violando os artigos 316 a 319 da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).**

2. Verifica-se, do mesmo modo, a inconstitucionalidade material das normas atacadas, quando evidenciada a incompatibilidade de seu conteúdo com os preceitos insertos no artigo 56 do Ato das Disposições Transitórias da LODF, e nos artigos 16, "caput" e inciso II, e 51, "caput" e seus parágrafos, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, **repercutindo na seara ambiental, social, arquitetônica e paisagística daquelas regiões.**

3. Por fim, "A elaboração dos planos diretores locais é precedida de rigoroso estudo, que tem por escopo viabilizar o adequado ordenamento urbano, de modo que a ocupação não agrida o meio ambiente e o patrimônio arquitetônico e paisagístico do Distrito Federal, razão pela qual, modificações nos referidos planos em prazos diferentes dos estabelecidos, só serão admitidas por motivos excepcionais e por interesse público comprovado, o que não se verifica na hipótese "sub judice"" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2001 00 2 003669-8; Relator Desembargador Lécio Resende; Conselho Especial).

4. Procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade das Leis Complementares Distritais nº 446, de 7 de janeiro de 2002; 458, 459, 480, 504, 505 e 524, todas de 8 de janeiro de 2002, que fixam índices de ocupação e uso do solo para fins de aprovação de parcelamentos do solo urbano, com efeitos "ex tunc" e "erga omnes".(20060020010875ADI, Relator HUMBERTO ADJUTO ULHÔA, Conselho Especial, julgado em 24/10/2006, DJ 06/03/2007 p. 92.)

Acrescente-se, ainda, a previsão do artigo 1º, parágrafo único, da Lei Complementar 888, que permite que a regularização e a “possibilidade de manutenção dos cercamentos e das portarias de acesso nos loteamentos informais” sejam definidas **por mero ato administrativo (regulamento)**. Tal disposição, além de invadir a competência do Poder Legislativo local para tratar do tema, via lei complementar específica, contorna a exigência de transferência obrigatória ao Poder Público de vias e áreas que não sejam lotes, conforme preconiza a Lei n.º 6.766/79, em seu art. 22, legalizando-se a existência de guaritas, cercas e muros que privatizam o parcelamento como um todo.

Enfim, nas dimensões e características em que se apresentam os loteamentos fechados, os critérios de acesso ao ecossistema urbano ficam relativizados, a distribuição dos ônus ambientais e urbanísticos decorrentes da



sua ocupação fica desigual e há um incentivo à segregação social a partir da ocupação fragmentada do território.

Sobre o tema, é de se destacar acórdão do Eg. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que julgou Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei complementar estadual que tratava de tema semelhante:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 246/05 QUE OBJETIVA A ALTERAÇÃO DA LEI Nº 2.452/78, QUE DISCIPLINA O USO DO SOLO PARA PROTEÇÃO DE MANANCIAS, CURSOS E RESERVATÓRIOS DE ÁGUA E DEMAIS RECURSOS HÍDRICOS DE INTERESSE DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. ART. 36 E CAPÍTULO VIII. “LOTEAMENTO FECHADO”. POSSIBILIDADE DE INSTALAÇÃO DE CANCELAS OU CERCAS A ISOLAR LOTEAMENTOS. DISTINÇÃO ENTRE LOTEAMENTO FECHADO E CONDOMÍNIO EDILÍCIO. LEIS FEDERAIS NOS 6.766/79 E 4.591/64. DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA CATALOGADAS.

- Loteamento Fechado como nova espécie de loteamento, produto híbrido resultante do “cruzamento” do condomínio edilício (horizontal) do art. 8º da Lei nº 4.591/64, com o parcelamento regulado pela Lei nº 6.766/79, face à alteração introduzida pela Lei nº 9.785/99. - Art. 36 da Lei Complementar - Inexiste na lei nº 4.591/64 (que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias) qualquer menção acerca de doação de parcela da propriedade para fins de instituição de espaços públicos.

AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

VOTOS VENCIDOS. (ADI 70014703193 – 2006/ CÍVEL. Sem ênfases no original.)

Imperioso mencionar também a violação, por ambas as leis impugnadas, ao artigo 51 da LODF, que possui diretriz expressa no sentido de que os bens do Distrito Federal destinar-se-ão prioritariamente ao uso público, respeitadas as normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, e garantido o interesse social.

De igual modo, o artigo 3º, inciso XI, da Lei Orgânica impõe ao Distrito Federal **o dever do Distrito Federal de zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado** sob a inscrição 532 do Livro do Tombo Histórico, e o respeito às definições e aos critérios constantes do Decreto 10.829,



de 2 de outubro de 1987, e da Portaria 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

Nesse particular, destaque-se que não há sequer um tratamento particularizado e mais rígido em relação às *áreas públicas contíguas* e aos *loteamentos informais consolidados* eventualmente localizados no interior da **área tombada**, a tornar manifesta não só a inconstitucionalidade das Leis Complementares 887 e 888 como o prejuízo de sua aplicação à ordem urbanística de cada região administrativa do Distrito Federal.

Por fim, cumpre observar que ambas as leis impugnadas, ao permitirem a privatização de áreas públicas e o seu cercamento, sem qualquer estudo prévio por parte dos órgãos especializados, também violam diversas normas da Lei Orgânica do Distrito Federal que tratam da Política Urbana (art. 312 e seguintes).

Assim, objetivos como a “adequada distribuição espacial das atividades sócio-econômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários” (art. 312, inc. I) são esquecidos e importantes princípios norteadores da política de desenvolvimento urbano não são observados, como o que trata da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (art. 314, inc. III) e da “prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado” (inc. V).

De igual modo, há violação direta, pelas leis impugnadas, de princípios específicos da política de desenvolvimento urbano expressos nos artigos 314 e 326 da Lei Orgânica distrital. Veja-se:

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



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

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

(...)

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

(...)

V - a prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado;

(...)

Art. 326. O sistema de planejamento territorial e urbano do Distrito Federal, estruturado em órgão superior, central, executivo, setoriais e locais, tem por finalidade a promoção do desenvolvimento do território, mediante:

I - articulação e compatibilização de políticas setoriais com vistas à ordenação do território, planejamento urbano, melhoria da qualidade de vida da população e equilíbrio ecológico do Distrito Federal;

(...)

III - distribuição espacial adequada da população e atividades produtivas; (sem ênfases no original)

Assim, verifica-se de plano tratar-se de leis casuísticas destinadas a favorecer especificamente alguns particulares em detrimento da ordem urbanística e de toda a população do Distrito Federal.

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ao analisar a constitucionalidade de lei semelhante, fez prevalecer os princípios acima referidos, o que ora se requer. Veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL N.º 532/1993 - FECHAMENTO COM GRADES DE ÁREAS VERDES DE LOTES RESIDENCIAIS DA REGIÃO ADMINISTRATIVA I - USO E OCUPAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 19, CAPUT, 48, 52, 100, INCISO VI, 312, INCISO I, 314, INCISOS I, III, IV, V, IX E XI, ALÍNEAS "A" E "B", 321, CAPUT, E 326, CAPUT E INCISOS I, III E IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI DISTRITAL IMPUGNADA - MAIORIA.

I - Da exegese dos artigos 52 e 100, VI, da Lei Orgânica distrital, em matéria de disponibilização de bens públicos, uso e ocupação do solo no território do Distrito Federal, à Câmara Legislativa do DF compete apenas votar projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo.



II - Sob o prisma da inconstitucionalidade material, verifica-se que o normativo atacado deixou de observar as diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica distrital acerca da necessidade de ocupação ordenada do território do Distrito Federal, com o devido respeito ao meio ambiente e ao patrimônio urbanístico, bem como desatendeu importantes princípios norteadores da política de desenvolvimento urbano, dentre os quais a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, como resultado da prevalência do interesse coletivo sobre o individual.

III - Julga-se procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para se declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 532, de 14 de setembro de 1993, com efeitos extintivos e erga omnes, afastando-se definitivamente a eficácia e a vigência da norma atacada. (ADI 20040020075460, Relator LECIR MANOEL DA LUZ, Conselho Especial, julgado em 07/11/2006, DJ 18/01/2007 p. 79, sem ênfases no original).

Resta evidente, em última instância, a ofensa aos **princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade e do interesse público**, expressos no artigo 19, *caput*, da Lei Orgânica distrital.

Pelo exposto, impõe-se a retirada das leis impugnadas do ordenamento jurídico distrital, de forma a fazer prevalecer os princípios e normas da Carta Política do Distrito Federal, que determinam a ocupação ordenada do território do Distrito Federal, com a necessária proteção do conjunto urbanístico de Brasília, do meio ambiente, do patrimônio arquitetônico e paisagístico, fazendo-se prevalecer o interesse público.

IV. Do Pedido

Diante do exposto, requer a Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) o recebimento da presente ação, para que se determine a notificação do Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Governador do Distrito Federal, a fim de prestarem informações acerca dos atos normativos ora impugnados, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999;



- b) em seguida, que seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador dos atos impugnados, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;
- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade das **Leis Complementares 887 e 888**, de 24 de julho de 2014, publicadas no DODF de 25.7.2014, porque contrárias aos artigos 19, *caput*, 51, 52, 53, 72, inciso I, 100, inciso VI, 312, inciso I, 314, incisos I, III, IV, V, IX e XI, alíneas “a” e “b”, 316, 317, 318, 319, 321, *caput*, 326, *caput* e incisos I, III e IV, e 56, este último do Ato das Disposições Transitórias, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

Brasília/DF, 30 de julho de 2013.

Antonio Henrique Graciano Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

ZENAIDE SOUTO MARTINS
Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios em exercício