



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

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra os **Decretos Executivos 36.992**, de 17 de dezembro de 2015, **36.980**, de 14 de dezembro de 2015, **33.041**, de 14 de julho de 2011, e **17.805**, de 5 de novembro de 1996, expedidos pelo Governador do Distrito Federal, por violação frontal e direta ao disposto nos artigos 53, 125, inciso II, 126-A, inciso I, e 128, inciso I, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Dos atos impugnados

Inicialmente, cumpre observar que a presente ação direta de inconstitucionalidade decorre de minucioso estudo elaborado pela Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Tributária – PDOT, em representação dirigida a esta Procuradoria-Geral de Justiça, com vistas a subsidiar a provocação da jurisdição constitucional exercida pelo Eg. TJDFT.

Através da presente ação direta de inconstitucionalidade, demonstrar-se-á a incompatibilidade **frontal** e **direta** dos decretos executivos impugnados frente à Lei Orgânica do Distrito Federal, que tem *status* de Constituição local.

A inconstitucionalidade, na espécie, contamina todos os dispositivos dos decretos impugnados, e não apenas algum artigo ou dispositivo isolado, tendo em vista a nítida **relação de interdependência** existente entre eles. Impõe-se, desse modo, a declaração da inconstitucionalidade de **todo o bloco normativo impugnado**.

De igual modo, a impugnação conjunta dos decretos que se sucederam no tempo sobre o tema – e que veiculam preceitos normativos, todos eles, contrários ao que determinam a Lei Orgânica distrital e também a Constituição Federal – revela apreço ao entendimento jurisprudencial sedimentado no âmbito do c. Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, segundo a Suprema Corte, se o ato normativo **anterior** ao impugnado, que **voltará** a produzir efeitos após o reconhecimento da inconstitucionalidade pretendida (*efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade*), for **igualmente inconstitucional** — como ocorre no presente caso, em que os decretos executivos que se sucederam no tempo revestem-se de idêntico vício de inconstitucionalidade —, impõe-se a impugnação, na mesma ação direta de inconstitucionalidade, de todos os diplomas normativos viciados — o revogador e os sucessivamente revogados -, a fim de evitar-se a incidência do denominado **efeito repristinatório indesejado** dos atos normativos anteriores igualmente inconstitucionais. É o que se deduz, a título de exemplo, dos seguintes arestos:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE: EFEITO REPRISTINATÓRIO:
NORMA ANTERIOR COM O MESMO VÍCIO DE
INCONSTITUCIONALIDADE.



I. - No caso de ser declarada a inconstitucionalidade da norma objeto da causa, ter-se-ia a repristinação de preceito anterior com o mesmo vício de inconstitucionalidade. Neste caso, e não impugnada a norma anterior, não é de se conhecer da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes do STF.

II. - ADIn não conhecida.

(STF, Pleno, ADI 2.574/AP, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 29.08.2003)

[...] - **Considerações em torno da questão da eficácia repristinatória indesejada e da necessidade de impugnar os atos normativos que, embora revogados, exteriorizam os mesmos vícios de inconstitucionalidade que inquinam a legislação revogadora. – Ação direta que impugna, não apenas a Lei Estadual n. 1.123/2000, mas, também, os diplomas legislativos que, versando matéria idêntica (serviços lotéricos), foram por ela revogados. Necessidade, em tal hipótese, de impugnação de todo o complexo normativo. Correta formulação, na espécie, de pedidos sucessivos de declaração de inconstitucionalidade tanto do diploma ab-rogatório quanto das normas por ele revogadas, porque também eivadas do vício da ilegitimidade constitucional.** Reconhecimento da inconstitucionalidade desses diplomas normativos, não obstante já revogados (STF, Pleno, ADI 3.148, Rel. Min. Celso de Mello, julgada em 13.12.2006).

Por esse motivo, impugnam-se através da presente ação direta, **sucessivamente**, os Decretos 36.992/15, 36.980/15, 33.041/11 e 17.805/96, do Governador do Distrito Federal, que dispõem sobre **preços públicos** cobrados pelos serviços solicitados ao **Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - BRASÍLIA AMBIENTAL (IBRAM)**, que possuem a seguinte redação (grifos não constantes do original):

DECRETO Nº 36.992, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2015

Estabelece a nova tabela de preços cobrados pelos serviços solicitados ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - BRASÍLIA AMBIENTAL e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 100, inciso VII, X e XXVI da Lei Orgânica do Distrito Federal, tendo em vista o que dispõe o art. 79 da Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989 e o art. 13 da Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997, DECRETA:

Art. 1º Fica estabelecida a nova tabela de preços para análise e execução dos serviços prestados pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - BRASÍLIA AMBIENTAL relacionados ao licenciamento ambiental.

Parágrafo único. São sujeitos ao processo de licenciamento ambiental a construção, instalação, ampliação, modificação e funcionamento de estabelecimentos, empreendimentos, obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores ou



capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Art. 2º Constituem-se serviços, de que trata o artigo anterior, o conjunto de atividades praticadas pelo BRASÍLIA AMBIENTAL para instrução de requerimentos dos seguintes atos:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprova sua concepção e localização, atesta sua viabilidade ambiental e estabelece os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação, observadas as diretrizes do planejamento e zoneamento ambiental e demais legislações pertinentes;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza o início da implementação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, das quais constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza o início da atividade do empreendimento ou da pesquisa científica após a verificação do efetivo cumprimento das medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação, conforme o disposto nas licenças anteriores;

IV - Autorização Ambiental (AA) - autoriza a realização e operação de empreendimentos, atividades, pesquisas e serviços de caráter temporário ou para execução de obras ou atividades não sujeitas ao processo de licenciamento ambiental convencional ou simplificado e de obras emergenciais de utilidade pública ou interesse social, nos termos da lei;

V - Licença Ambiental Simplificada (LAS) - autoriza, em uma única etapa, a localização, instalação e operação de empreendimentos ou atividades de pequeno potencial de impacto ambiental, conforme regulamentação;

VI - Licenciamento Ambiental Corretivo (LAC) - concedido nos casos em que o empreendimento ou atividade estiver em fase de instalação ou operação, hipóteses em que será emitida a Licença de Instalação Corretiva (LIC) ou Licença de Operação Corretiva (LOC);

VII - Consulta Prévia - emite Parecer Técnico conclusivo analisando a viabilidade ambiental da atividade ou empreendimento em área rural ou urbana;

VIII - Serviços de Gestão Florestal - autoriza a realização e operação de empreendimentos, atividades, pesquisas e serviços relacionados à execução da política florestal, nos termos da lei;

IX - Serviços de Gestão de Fauna - autoriza a realização e operação de empreendimentos, atividades, pesquisas e serviços relacionados à execução da política de fauna, nos termos da lei;

X - Serviços de controle de Transporte de Produtos Perigosos (TPP) - autoriza o transporte de materiais, substâncias ou artefatos que possam acarretar riscos à saúde humana e animal, bem como prejuízos materiais e danos ao meio ambiente.

§1º As atividades passíveis de licenciamento ambiental, que dependam dos serviços listados nos incisos I, II, III e VI, estão classificadas no Anexo I, conforme seu porte e potencial poluidor.

§2º Os preços dos serviços para obtenção das licenças descritas nos incisos I a III deste artigo são estabelecidos no Anexo II.

§3º O preço dos serviços para obtenção de cada uma das licenças mencionadas nos incisos I a III deste artigo tem valor próprio, independentemente do empreendimento ou da atividade estar em operação.

§4º Havendo necessidade da solicitação de mais de uma licença seus custos são cobrados cumulativamente.

§5º Nos casos de prorrogação de autorização ambiental e das licenças prévias e de instalação, cobrar-se-á o equivalente a 50% do valor do ato autorizativo correspondente.



§6º No caso de renovação das licenças de operação e simplificada, cobrar-se-á o equivalente a 60% do valor da licença correspondente.

§7º No caso de retificação das licenças, autorizações ambientais, autorização para supressão vegetal e atos de dispensa de licenciamento, nos casos em que houver solicitação expressa pelo empreendedor, cobrar-se-á o equivalente a 10% do valor do ato autorizativo correspondente.

§8º No caso da concessão da Licença Ambiental Simplificada (LAS), prevista em legislação específica, é cobrado o valor correspondente ao preço da Licença de Instalação do empreendimento licenciado conforme estabelecido no Anexo II do presente Decreto.

§9º Nos casos de Autorização Ambiental, previsto em legislação específica, é cobrado o valor correspondente ao valor da Licença Prévia para um empreendimento de pequeno porte e baixo potencial poluidor, assim definido no Anexo II do presente Decreto;

§10º O preço a ser arcado pelos requerentes dos serviços de que trata o inciso VII segue o valor estabelecido na tabela constante do Anexo II.

§11º Os preços a serem arcados pelos requerentes dos serviços de que trata o inciso VIII seguem os valores estabelecidos nas tabelas constantes do Anexo V.

§12º Os preços a serem arcados pelos requerentes dos serviços de que trata o inciso IX seguem os valores estabelecidos nas tabelas constantes do Anexo VI.

§13º Os preços a serem arcados pelos requerentes dos serviços de que trata o inciso X seguem os valores estabelecidos nas tabelas constantes do Anexo VII.

Art. 3º Compete ao Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal - CONAM/DF, por meio de Resolução, definir as hipóteses de Dispensa de Licenciamento, Autorização Ambiental e Licenciamento Ambiental Simplificado - LAS na forma do art. 12, § 1º, da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com base no potencial de impacto ambiental.

Parágrafo único. Entende-se por potencial de impacto ambiental a conjunção de fatores relacionados ao porte e potencial poluidor, localização, bem como tecnologia adotada no processo produtivo, assim definidos em estudo técnico aprovados pelo CONAM/DF.

Art. 4º O BRASÍLIA AMBIENTAL pode determinar que o empreendedor requeira licença ambiental nos casos em que considerar o empreendimento ou atividade potencialmente poluidores, mesmo que não conste do Anexo I.

Art. 5º Na análise dos processos de licenciamento ambiental em caráter corretivo incidem os custos de análise da licença inerente à fase em que se encontra o empreendimento ou atividade e das licenças anteriores não obtidas.

Art. 6º Os preços pelos serviços de análise dos processos de licenciamento ambiental de parcelamentos de solo rural e urbano seguem critérios distintos definidos no Anexo III deste Decreto.

Art. 7º Para a fixação dos preços relativos à análise de processos de parcelamento de solo, o BRASÍLIA AMBIENTAL pode, após análise de critérios técnicos e objetivos definidos por meio de Instrução própria, reduzir em até 30% o valor dos preços cobrados e ainda não pagos para a emissão das licenças e autorizações ambientais.

Parágrafo único. Os critérios para dedução devem atender aspectos relacionados à capacidade de pagamento do interessado e ao enquadramento dos empreendimentos e atividades quanto à relevância pública e interesse social, além de outros previstos na legislação vigente.

Art. 8º À microempresa e à empresa de pequeno porte, reguladas pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, pode ser concedido desconto de 30% sobre o valor dos preços cobrados e ainda não pagos para a emissão dos atos autorizativos, desde que seja previamente requerido pelo interessado.



Art. 9º Aos preços relativos à análise de processos de licenciamento ambiental de atividades rurais que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF pode ser concedido, a requerimento dos interessados, desconto de 30% sobre o valor dos preços cobrados e ainda não pagos para a emissão das Licenças Ambientais.

Parágrafo único. Para enquadramento na modalidade de empreendedor vinculado ao PRONAF o interessado deve apresentar, juntamente com as demais documentações necessárias a licenciamento, uma Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar expedida por órgão competente.

Art. 10. Nos casos de licenciamento de conjuntos habitacionais e comerciais por unidade imobiliária passíveis de licenciamento com base na Instrução nº 75 do BRASÍLIA AMBIENTAL, de 17 de abril de 2012, e alterações posteriores, os preços pagos pelo requerente segue o disposto na tabela constante do Anexo IV.

Art. 11. Os preços dos serviços para obtenção dos atos que integram o processo de licenciamento ambiental são exigíveis na data em que for formulado o requerimento.

Art. 12. Os empreendimentos que se constituírem pela conjunção de duas ou mais atividades elencadas no Anexo I devem arcar com o valor da atividade de maior porte e potencial poluidor, desde que BRASÍLIA AMBIENTAL não exija licenciamento próprio para cada uma das atividades.

Art. 13. Se forem exigidos no licenciamento, inclusive no licenciamento corretivo, a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, conforme legislação aplicável, os valores descritos nos anexos II, III, IV serão majorados em 100%.

Art. 14. O pagamento dos serviços estabelecidos no presente Decreto não garante ao interessado a concessão da licença ou autorização requerida, assim como não o isenta da aplicação de penalidades por infração à legislação ambiental e do cumprimento das condicionantes e restrições estabelecidas pelo BRASÍLIA AMBIENTAL.

Art. 15. Se constatadas divergências de ordem técnica nas informações prestadas pelo requerente dos serviços que importem na elevação dos custos correlatos, a diferença identificada deve ser quitada antes de o BRASÍLIA AMBIENTAL se manifestar sobre o pedido formulado.

Parágrafo único. A comunicação da diferença será feita pelo BRASÍLIA AMBIENTAL, por meio do envio de notificação ao interessado, com aviso de recebimento - AR, na qual deve constar o prazo para a quitação da diferença, o que se deve ser feito por meio de boleto bancário.

Art. 16. Os valores recolhidos a título de pagamento pelos serviços de gestão ambiental prestados constituem receitas do BRASÍLIA AMBIENTAL, de acordo como o art. 6º da Lei nº 3.984, de 28 de maio de 2007.

Parágrafo único. O recolhimento deve ser feito por meio de formulário próprio fornecido pelo BRASÍLIA AMBIENTAL, com o código de receita próprio, cujo comprovante deve ser protocolado juntamente com o pedido de licenciamento integrando o processo.

Art. 17. Os valores expressos no presente Decreto serão atualizados anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC - calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em atendimento ao disposto no art. 1º, da Lei Complementar distrital nº 435, de 27 de dezembro de 2001.

Art. 18. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 19. Revogam-se as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 36.980, de 14 de dezembro de 2015, o Decreto nº 17.805, de 5 de novembro de 1996, o Decreto nº 19.070, de 6 de março de 1998, o Decreto nº 33.041, de 14 de julho de 2011, o art. 10 da Instrução nº 82 do Instituto do Meio Ambiente e



dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – BRASÍLIA AMBIENTAL, de 23 de dezembro de 2009.

DECRETO Nº 36.980, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2015.

Estabelece a nova tabela de preços cobrados pelos serviços solicitados ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – BRASÍLIA AMBIENTAL e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 100, inciso VII, X e XXVI da Lei Orgânica do Distrito Federal, tendo em vista o que dispõe o artigo 79 da Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989 e o artigo 13 da Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997, DECRETA:

Art. 1º Fica estabelecida a nova tabela de preços para análise e execução dos serviços prestados pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – BRASÍLIA AMBIENTAL relacionados ao licenciamento ambiental.

Parágrafo único. São sujeitos ao processo de licenciamento ambiental a construção, instalação, ampliação, modificação e funcionamento de estabelecimentos, empreendimentos, obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Art. 2º Constituem-se serviços, de que trata o artigo anterior, o conjunto de atividades praticadas pelo BRASÍLIA AMBIENTAL para instrução de requerimentos das seguintes licenças:

I – Licença Prévia (LP), concedida na fase preliminar do empreendimento ou atividade, aprova sua concepção e localização, atesta sua viabilidade ambiental e estabelece os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação, observadas as diretrizes do planejamento e zoneamento ambiental e demais legislações pertinentes;

II – Licença de Instalação (LI), que autoriza o início da implantação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, que constituem motivos determinantes;

III – Licença de Operação (LO), que autoriza o início da atividade, do empreendimento ou da pesquisa científica, após a verificação do efetivo cumprimento das medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação, conforme o disposto nas licenças anteriores; IV – Autorização Ambiental (AA), que autoriza a realização e operação de empreendimentos, atividades, pesquisas e serviços de caráter temporário ou para execução de obras ou atividades não sujeitas ao processo de licenciamento ambiental convencional ou simplificado, bem como obras emergenciais, de utilidade pública ou interesse social, nos termos da lei;

V – Licença Ambiental Simplificada (LAS), concedida para localização, instalação e operação de empreendimentos ou atividades de pequeno potencial poluidor ou degradador.

§ 1º As atividades passíveis de licenciamento ambiental estão classificadas conforme seu porte e potencial poluidor, nos moldes do Anexo I deste Decreto.

§ 2º Os preços dos serviços para obtenção das licenças descritas nos incisos I a III deste artigo são estabelecidos no Anexo II.

§ 3º O preço dos serviços para obtenção de cada uma das licenças mencionadas nos incisos I a III deste artigo tem valor próprio, independentemente do empreendimento ou da atividade estar em operação.

§ 4º Podem ser cobrados cumulativamente os preços dos serviços para obtenção de mais de uma licença quando requeridas pelo interessado.



§ 5º No caso de renovação das licenças, deve ser cobrado o importe correspondente a 50% do preço dos serviços para obtenção da licença correspondente.

§ 6º No caso da concessão da Licença Ambiental Simplificada (LAS) deve ser cobrado o valor correspondente ao preço do serviço para obtenção da Licença de Instalação do empreendimento licenciado conforme estabelecido no Anexo II deste Decreto.

Art. 3º Os preços dos serviços de análise dos processos de licenciamento ambiental de parcelamentos de solo rural e urbano seguem critérios distintos, definidos no Anexo III deste Decreto. Art. 4º Para a fixação dos preços relativos à análise de processos de licenciamento ambiental de projetos de parcelamento de solo, o presidente do BRASÍLIA AMBIENTAL pode, a requerimento dos interessados, de forma excepcional e justificadamente, reduzir em até 80% o valor dos preços cobrados e ainda não pagos para a emissão das Licenças Ambientais.

Art. 5º Para aplicação do disposto no artigo anterior, devem ser obedecidas as faixas de redução de: I – até 40%, para empreendimentos situados em Área de Proteção Ambiental, que não sejam considerados de baixa renda;

II – até 60%, para empreendimentos situados em Área de Proteção Ambiental, considerados de baixa renda;

III – até 70%, para empreendimentos localizados fora de Área de Proteção Ambiental, que não sejam considerados de baixa renda;

IV – até 80%, para empreendimentos localizados fora de Área de Proteção Ambiental, considerados de baixa renda.

Parágrafo único. Para aplicação dos índices de redução previstos, o presidente do BRASÍLIA AMBIENTAL deve considerar o efetivo impacto ambiental decorrente do empreendimento e a capacidade econômica dos interessados.

Art. 6º Para a fixação dos preços relativos à análise de processos de licenciamento ambiental de atividades rurais que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), deve ser concedido, a requerimento dos interessados, desconto de 30% sobre o valor dos preços cobrados e ainda não pagos para a emissão das Licenças Ambientais.

Parágrafo único. Para enquadramento na modalidade de empreendedor vinculado ao Pronaf, o interessado deve apresentar uma Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar expedida por órgão competente juntamente com os demais documentos necessários ao licenciamento.

Art. 7º Os preços arrecadados pelo requerente nos casos de licenciamento de conjuntos habitacionais e comerciais por unidade imobiliária passíveis de licenciamento com base na Instrução nº 75, de 17 de abril de 2012, do BRASÍLIA AMBIENTAL, seguem o disposto na tabela constante do Anexo IV.

Art. 8º Os preços do serviço para obtenção das licenças que integram o processo de licenciamento ambiental são exigíveis na data em que for formulado o requerimento.

Art. 9º Os empreendimentos que se constituírem pela conjunção de duas ou mais atividades elencadas no Anexo I devem arcar com o valor do preço da atividade de maior porte e potencial poluidor, desde que a entidade ambiental não exija licenciamento próprio para cada uma das atividades.

Art. 10. Quando, no licenciamento, for exigido à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, conforme legislação aplicável, o valor dos preços descritos nos Anexos II e III são majorados em 100%.

Art. 11. São também objetos de cobrança:

I – os serviços técnicos referentes à consulta prévia, a qual consiste na emissão de diretrizes ambientais por meio de Parecer ou Relatório, exigível na fase de planejamento do projeto ou decorrente da liberalidade do interessado; e

II – a análise e emissão de autorização para supressão vegetal.



Parágrafo único. O valor dos preços a ser arcado pelos requerentes dos serviços de que tratam os incisos I e II seguem o valor dos preços estabelecidos nas tabelas constantes do anexo V.

Art. 12. O pagamento dos serviços estabelecidos neste Decreto não garante ao interessado a concessão da licença ou autorização requerida, assim como não o isenta da aplicação de penalidades por infração à legislação ambiental e do cumprimento das condicionantes e restrições estabelecidas pela entidade licenciadora.

Art. 13. Verificadas divergências de ordem técnica nas informações prestadas pelo requerente dos serviços que importem na elevação dos custos correlatos, deve a diferença constatada ser quitada antes da manifestação do BRASÍLIA AMBIENTAL sobre o pedido formulado.

Parágrafo único. A comunicação da diferença é feita pelo BRASÍLIA AMBIENTAL por meio do envio de notificação ao interessado, com aviso de recebimento – AR, na qual deve constar o prazo para a quitação da diferença, o que pode ser feito por meio de boleto bancário.

Art. 14. Os valores recolhidos a título de pagamento pelos serviços de gestão ambiental prestados constituem receitas do BRASÍLIA AMBIENTAL, de acordo como o art. 6º da Lei nº 3.984, de 28 de maio de 2007.

Parágrafo único. O recolhimento é feito por meio de formulário próprio fornecido pelo BRASÍLIA AMBIENTAL, com o código de receita próprio, cujo comprovante deve ser protocolizado juntamente com o pedido de licenciamento, integrando o processo.

Art. 15. Os valores expressos no presente Decreto devem ser atualizados anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em atendimento ao disposto no art. 1º, da Lei Complementar nº 435, de 27 de dezembro de 2001, observando o disposto no art. 79 da Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989. Art. 16. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17. Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 17.805, de 5 de novembro de 1996, o Decreto nº 19.070, de 6 de março de 1998 e o Decreto nº 33.041, de 14 de julho de 2011.

DECRETO Nº 33.041, DE 14 DE JULHO DE 2011

Introduz alterações no anexo II e III, do Decreto nº 17.805, de 5 de novembro de 1996.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, tendo em vista o que dispõe o artigo 79, da Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989, e considerando a necessidade de atualizar os preços referentes aos serviços prestados pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal na análise dos processos de licenciamento ambiental, com base na Lei Complementar nº 435, de 27 de dezembro de 2001, DECRETA:

Art. 1º Ficam reajustados os preços públicos referentes aos serviços prestados na análise dos processos de licenciamento ambiental de fontes de poluição e atividades ou obras modificadoras de meio ambiente no âmbito do Distrito Federal.

Art. 2º O Anexo II, do Decreto nº 17.805, de 5 de novembro de 1996 passa a vigorar de acordo com a Tabela abaixo:

(...)

Art. 3º O Anexo III, do Decreto nº 17.805, de 5 de novembro de 1996 passa a vigorar com as seguintes alterações no que se refere às constantes para o cálculo dos preços públicos para análise de parcelamento de solo urbano e rural:

I - As constantes de cálculo para o parcelamento de solo urbano passam a ser, de acordo com o porte do empreendimento:

a) Pequeno – R\$ 1.200,30



b) Médio – R\$ 3.600,91

c) Grande – R\$ 4.801,21

II - As constantes de cálculo para o parcelamento de solo rural passam a ser, de acordo com o porte do empreendimento:

a) Pequeno – R\$ 9.602,43

b) Médio – R\$ 14.403,64

c) Grande – R\$ 24.006,07

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

DECRETO Nº 17.805, DE 5 DE NOVEMBRO DE 1996

Estabelece os preços para análise de processos de licenciamento ambiental e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 100, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, tendo em vista o que dispõe o artigo 79 da Lei 041, de 13 de setembro de 1989 e considerando a necessidade de regular os preços referentes aos serviços prestados pelo Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal - IEMA/DF, na análise de processos de licenciamento ambiental, decreta:

Art. 1º - Ficam estabelecidos os preços para análise de licenciamento ambiental de fontes de poluição e atividades ou obras modificadoras do meio ambiente, em conformidade com os anexos I, II e III deste Decreto.

§ 1º - O enquadramento será feito com observância dos critérios de porte da atividade e de seu potencial poluidor definidos no Anexos I e III.

§ 2º - Os preços a serem arcados pelos requerentes seguirão os valores estipulados nas Tabelas constantes dos Anexos II e III.

§ 3º - O recolhimento será feito através de formulário próprio fornecido pelo IEMA/DF, com o código de receita própria, cujo comprovante deverá ser protocolado juntamente com o pedido de licenciamento, integrando o processo.

Art. 2º - Os preços corresponderão às três modalidades de licença que integram o processo de licenciamento ambiental, exigíveis na data em que for formulado o requerimento.

Art. 3º - Os empreendimentos que se constituírem pela conjugação de duas ou mais atividades elencadas no Anexo I arcarão com o valor da atividade de maior porte e potencial poluidor, desde que o órgão ambiental não exija licenciamento próprio para cada uma das atividades.

Art. 4º - Quando, no licenciamento, for exigido a apresentação de Estudo Prévio de impacto Ambiental - EPIA e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, conforme legislação aplicável, os valores descritos nos Anexos II e III serão majorados em 100% (cem por cento).

Art. 5º - O pagamento destes serviços não garante ao interessado a concessão da licença requerida, assim como não o isenta de penalidade por infração à legislação ambiental e do cumprimento das exigências e restrições estabelecidas pelo órgão licenciador.

Art. 6º - No caso de licenciamento de obras de perfuração de poço tubular, os preços a serem pagos pelo requerente, na Licença Prévia e na Licença de Instalação, corresponderá ao valor mais baixo indicado no Anexo II.

Parágrafo Único - As diferenças dos valores pagos após o término da perfuração serão cobrados na Licença de Operação.

Art. 7º - Os preços pelos serviços de análise dos processos de licenciamento ambiental de parcelamento de solo seguirão os critérios definidos no Anexo III deste Decreto.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Ficam revogadas as disposições em contrário.



II. Da viabilidade de provocação do controle abstrato de constitucionalidade, perante o TJDFT, sobre Decretos do GDF e da inconstitucionalidade do tratamento do tema por esta via normativa

Com o escopo de afastar qualquer alegação acerca da inviabilidade de provocação da fiscalização abstrata da constitucionalidade dos Decretos retrotranscritos, revela-se oportuno tecer algumas considerações prévias.

Hely Lopes Meirelles assim define o ato normativo *Decreto*, *verbis*:

Decretos, em sentido próprio e restrito, são atos administrativos da competência dos Chefes do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresso, explícito ou implícito, pela legislação. Comumente, o decreto é *normativo* e *geral*, podendo ser *específico* ou *individual*. Como ato administrativo, o decreto está sempre em situação inferior à da lei e, por isso mesmo, não a pode contrariar. O decreto geral tem, entretanto, a mesma normatividade da lei, desde que não ultrapasse a alçada regulamentar de que dispõe o Executivo. (**Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 174-175)

Mais adiante, admitindo a existência do Decreto **independente** ou **autônomo**, esclarece o administrativista sua definição: “é o que dispõe sobre matéria ainda não regulada especificamente em lei. A doutrina aceita esses provimentos administrativos *praeter legem* para suprir a omissão do legislador, desde que não invadam as reservas da lei, isto é, **as matérias que só por lei podem ser reguladas**” (MEIRELLES, 2002, p. 175, sem ênfase no original).

Como ato administrativo inferior à lei, o Decreto **não pode substituí-la, contrariá-la nem ir além do que ela permite**. No que tal ato administrativo infringir ou extravasar estas limitações, máxime em se tratando de matéria não legislada, será írrito e nulo, caracterizando não só ilegalidade, mas também inconstitucionalidade, por terem sido violados limites impostos em dispositivos da LODF, bem como pela inexistência de lei.

Como se evidenciará no transcurso da presente ação direta, **todos os decretos impugnados**, que tratam dos *preços públicos* cobrados pelos serviços solicitados ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - BRASÍLIA AMBIENTAL, disciplinam, em realidade, **cobranças que se qualificam**



juridicamente como verdadeiras taxas, as quais somente poderiam ser instituídas e reajustadas por lei em sentido formal, e não através de preços públicos, como tais majorados através de mero ato administrativo – o Decreto Executivo.

Inicialmente, necessário destacar que esse Egrégio Tribunal de Justiça, a propósito, tem se mostrado atento defensor do necessário controle abstrato de constitucionalidade incidente sobre Decretos que contrariem normas inseridas na LODF. Confira-se (grifos acrescentados):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO POR FALTA DE PRESSUPOSTO. DECRETO GDF Nº 16.114/94 - VIOLAÇÃO DE NORMAS DA L.O.D.F.: ARTS 128, I E 132, "e". IMPOSTO DE TRANSMISSÃO SOBRE BENS IMÓVEIS (ITBI) - INCIDÊNCIA SOBRE FATOS GERADORES DIVERSOS. VÍCIO DE ORDEM FORMAL (LEGALIDADE) E MATERIAL (CONTÉUDO).

- O decreto distrital, como ato legal normativo, é suscetível do juízo de inconstitucionalidade, de competência do TJDFT.

A previsão, por decreto, de fatos geradores de tributo (no caso I.T.B.I.), diversos dos expressamente previstos na lei orgânica do DF, além de ferir a legalidade tributária, que só permite a previsão via lei em sentido formal, ofende materialmente o perfil constitucional do imposto de transmissão, inter vivos, de bens imóveis, porque tal tributo não tem, como fonte determinante de sua incidência, meros atos obrigacionais de promessa tendentes à futura realização do fato tributável. (TJDFT, ADI 1999.00.2.001627-3, Rel. Des. Everards Mota e Matos, Acórdão 113.417, DJ 09.02.1999).

ADI - ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DEC. DISTRITAL 19.707/98 - COMÉRCIO, DISPENSAÇÃO, REPRESENTAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO, IMPORTAÇÃO OU EXPORTAÇÃO DE DROGAS, MEDICAMENTOS, INSUMOS FARMACÊUTICOS E CORRELATOS - ART. 21, DA LEI 5.991/73 - LEGISLAÇÃO SUPLETIVA SOBRE A QUAL, SE EXISTENTE, CABERÁ REGULAMENTAÇÃO DO SENHOR GOVERNADOR - ARTS. 14 E 100, VII, DA LODF - PROCLAMADA A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 19.707/98 - MAIORIA.

1) NA ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM DUPLO FUNDAMENTO (VÍCIO FORMAL E VÍCIO MATERIAL), CONHECIDO E PROCLAMADO O PRIMEIRO, POR ÓBVIO, A PREJUDICIALIDADE INSTRUMENTAL ALCANÇA O SEGUNDO.

2) O ATO DE REGULAMENTAR LEI, COM FORÇA NORMATIVA, EXTRAPOLANTE DO TEXTO DE ORIGEM E SEM O RESPALDO DA LEGISLAÇÃO, NOS TERMOS DA LEI ORGÂNICA, ADMITE O JUÍZO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

3) O SENHOR GOVERNADOR NÃO PODE, EM PRINCÍPIO, REGULAMENTAR LEI FEDERAL, SÓ SANCIONA, PROMULGA, FAZ PUBLICAR E ORDENA SOBRE LEIS LOCAIS. CABE-LHE, NO ENTANTO, QUANDO DEVIDAMENTE AUTORIZADO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NO ÂMBITO DO SUPLEMENTAR PERMITIDO, DISPOR SOBRE TEXTO DA UNIÃO, COMO NO CASO DO ART. 21, DA LEI Nº 5.991/73, TODAVIA, POR ÓBVIO, DESDE QUE RESPALDADO NA PERMISSIBILIDADE LEGISLATIVA CORRESPONDENTE, NOS TERMOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (ARTS. 14 E 100, VII), SEM O QUÊ O ATO PADECE DE VÍCIO DE FORMA, INSUSCETÍVEL DE CONSERTO OU



REMENDO. (TJDFT, 19990020038962ADI DF, Rel. Des. Eduardo de Moraes Oliveira, Acórdão 141.848, DJ 05.09.2001).

Em recente decisão do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local referido entendimento foi reafirmado. Veja-se (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO DISTRITAL 31.093/2009. LICENCIAMENTO AMBIENTAL SIMPLIFICADO. EMPREENDIMENTOS DE PARCELAMENTO EM ÁREA URBANA. PRELIMINARES DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. **DECRETO AUTÔNOMO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO.** NATUREZA INFRACONSTITUCIONAL DO PARÂMETRO INDICADO. VIOLAÇÃO CONSTITUCIONAL APENAS INDIRETA. INADMISSIBILIDADE.

I - O Decreto nº 31.093/2009, por disciplinar, **em caráter autônomo, o licenciamento ambiental no âmbito do Distrito Federal, pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade.**

II - É manifestamente inviável a alegação de inconstitucionalidade se a suposta ofensa à Lei Orgânica do Distrito Federal é apenas oblíqua e o Normativo diretamente violado ostenta caráter infraconstitucional.

III - O art. 289, §§ 1º e 6º, da Lei Orgânica do Distrito Federal confere aos empreendimentos de parcelamento de solo urbano, especialmente aqueles com mais de sessenta hectares, o caráter de potencialidade de causar significativa degradação ambiental, sendo, pois, inconstitucional o ato normativo que fixa parâmetros distintos, estabelecendo que os empreendimentos de até cem hectares observarão o licenciamento ambiental simplificado, dispensando-se a realização de estudo de impacto ambiental ou até mesmo de avaliação de impacto ambiental.

V - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 31.093/2009, em sua integralidade, com efeitos *erga omnes* e eficácia *ex tunc*. (Acórdão n.471638, 20100020097856ADI, Relator: NÍVIO GERALDO GONÇALVES, Conselho Especial, Data de Julgamento: 14/12/2010, Publicado no DJE: 12/06/2012. Pág.: 73)

O c. Supremo Tribunal Federal, por sua vez, após verificar a presença de um coeficiente mínimo de *generalidade, impessoalidade e abstração* no ato normativo cuja fiscalização concentrada de constitucionalidade se pretende, **admite que a ação direta de inconstitucionalidade se volte contra Decretos Executivos**, mesmo em se tratando de decretos regulamentares. Em outras palavras, se o Decreto extrapola os fins precípuos aos quais deve se ater essa específica categoria normativa, é perfeitamente possível o reconhecimento de sua inconstitucionalidade por meio de ação direta. Confira-se, a propósito, o seguinte julgado:

DECRETO REGULAMENTADOR - EXTRAVASAMENTO - ATUAÇÃO LEGISLATIVA. De início exsurge o sinal do bom direito quando o decreto legislativo de sustação de ato regulamentador de lei extravasa os limites próprios à preservação da competência da casa legislativa. Isso ocorre em relação ao Decreto Legislativo nº 111/96 da Câmara Distrital de Brasília, no que suspendeu, sem distinguir preceitos, o decreto do Governador de nº



17.128, de 31 de janeiro de 1996, editado em parte, à luz da Lei nº 237, de 20 de janeiro de 1992. Suspensão parcial deferida pelo Presidente da Corte e referendada pelo Plenário.
(STF, ADIMC 1.533/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Ementário 1.869/89)

Para arrematar a questão, revela-se oportuno consignar o preciso escólio jurisprudencial também do STF sobre a questão, da lavra do Ministro Celso de Mello, *verbis* (grifos acrescentados):

(...) O **princípio constitucional da reserva de lei formal** traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois **veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos**. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. **Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento.** É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), **usurpando**, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, **competência que não lhe pertence**, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes (...). (STF, ADIMC 2.075/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003).

Como se extrai da ementa de todos os Decretos ora atacados, os referidos atos do Poder Executivo disciplinam *preços públicos* cobrados pelos serviços solicitados ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - BRASÍLIA AMBIENTAL, tendo sido editados expressamente com **fundamento no disposto no art. 79, da Lei distrital nº 41, de 13 de setembro de 1989**, que estabelece o seguinte (grifos acrescentados):

LEI Nº 41, DE 13 DE SETEMBRO DE 1989

Dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal e dá outras providências.

(...)

Art. 79. A utilização efetiva de serviços públicos solicitados à Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, **será remunerada através de preços públicos a serem fixados anualmente por decreto**, mediante proposta do seu titular.



Ocorre que, como se evidenciará, o referido artigo 79 da Lei distrital 41/89, mencionado expressamente nas ementas dos decretos impugnados como o **fundamento legal** para sua edição, **não foi recepcionado pela ordem constitucional instaurada no Distrito Federal quando da promulgação de sua Lei Orgânica, em 8 junho de 1993,** o que acaba por conferir a referidos decretos, à míngua de fundamento direto que lhes confira a necessária validade, verdadeira natureza **autônoma** ou **independente**, sendo, por isso mesmo, **passíveis de impugnação pela via da ação direta de inconstitucionalidade.**

Dito de outro modo, porque editados **sem base legal em vigor** e em flagrante **violação direta à Carta Política local**, sem necessidade de prévia aferição de sua incompatibilidade com norma interposta – a Lei distrital 41/89, por não ter sido esta sequer recepcionada pela LODF – os decretos executivos impugnados passam a se revestir de verdadeira natureza **autônoma** e **independente**, desafiando a via da ação direta de inconstitucionalidade, uma vez presente situação de **ofensa frontal** e **direta** à LODF. É o que se passa a demonstrar na sequência.

III. Da não recepção do art. 79, da Lei distrital 41/1989 (fundamento de validade dos Decretos Executivos impugnados) pela LODF/1993: da plena possibilidade de formulação de pedido sucessivo, em sede de ADI, de emissão de juízo negativo de recepção do direito pré-constitucional (atos anteriores à LODF), analisado pela perspectiva do direito intertemporal, conforme entendimento do c. STF

Inicialmente, convém realçar **situação anômala** verificada na presente ação direta de inconstitucionalidade que, sem embargo de sua incidência não usual, já foi devidamente **enfrentada** e **superada** pelo c. Supremo Tribunal Federal.

Referimo-nos à hipótese na qual, para impugnar diplomas normativos **posteriores** ao parâmetro de confronto (sejam os posteriores à CF/88, sejam, no caso do DF, os **posteriores à LODF/1993**) – um dos **requisitos** para o cabimento da ADI, que só pode se insurgir contra leis ou atos normativos **pós-constitucionais** -, acaba sendo necessário, a fim de evitar o já mencionado *efeito repristinatório indesejado* de atos normativos **anteriores** ao paradigma de confronto, a incursão do legitimado ativo no



questionamento de **direito pré-constitucional** (normas anteriores à LODF) que confere fundamento direto de validade aos atos normativos pós-constitucionais objeto da ADI, situação que enseja, a um só tempo e na mesma decisão, a exigência de declaração de **inconstitucionalidade** do direito pós-constitucional e a emissão de **juízo negativo de recepção** do direito pré-constitucional. **Afinal, tal se afigura viável em sede de ação direta de inconstitucionalidade?**

Em outros termos, seria possível, na mesma ADI, a impugnação de toda uma **cadeia normativa** envolvendo leis ou atos normativos **posteriores** e **anteriores** à Constituição (ou à LODF, no caso específico)?

Analisando o tema, defende o constitucionalista **Bernardo Gonçalves Fernandes** que

a impugnação não tem que ser rigorosamente de todos os atos normativos de uma eventual cadeia normativa sobre o tema desde, por exemplo, o descobrimento do Brasil, ou a nossa primeira Constituição de 1824, ou mesmo, desde a Proclamação da República! Entendemos que a indicação da “cadeia” ou “complexo normativo” deve ir até o surgimento (advento) da Constituição de 1988. Certo é que os atos anteriores à mesma (direito pré-constitucional) são analisados pela perspectiva do direito intertemporal.¹

Nesse mesmo sentido, o Ministro Gilmar Mendes, por ocasião do julgamento da **ADI 3660, julgada em 13.03.2008**, assinalou as seguintes e **esclarecedoras conclusões**, as quais restaram, em sede de questão preliminar, **acolhidas** pelo **Plenário** do c. STF:

[...] na delimitação inicial do sistema normativo, o requerente deve verificar a existência de normas revogadas que poderão ser eventualmente ripristinadas pela declaração de inconstitucionalidade das normas revogadoras. Isso implica, inclusive, a impugnação de toda a cadeia normativa de normas revogadoras e normas revogadas, sucessivamente.

Por outro lado, é preciso levar em conta que o processo do controle abstrato de normas destina-se, fundamentalmente, à aferição da constitucionalidade de normas pós-constitucionais (ADI n. 2. Rel. Paulo Brossard, *DJ* 2.2.1992). Dessa forma, eventual colisão entre o direito pré-constitucional e a nova Constituição deve ser simplesmente resolvida segundo princípios de direito intertemporal (*lex posterior derogat priori*).

Assim, conjugando ambos os entendimentos professados pela jurisprudência do Tribunal, a conclusão não pode ser outra senão a de

¹ In Curso de Direito Constitucional, Ed. JusPODIVM, 7ª Edição, 2015, p. 1.231, nota de rodapé n. 191.



que a impugnação deve abranger apenas a cadeia de normas revogadoras e revogadas até o advento da Constituição de 1988.

[...] O Tribunal rejeitou questão preliminar de não-conhecimento das ações, levantada com fundamento no fato da não-impugnação, pelo Procurador-Geral da República, de diplomas anteriores à Constituição de 1988. Entendeu-se que tais diplomas, por constituírem normas pré-constitucionais, não seriam repristinados pela declaração de inconstitucionalidade dos diplomas revogadores e, portanto, não deveriam ter sido impugnados pelo autor da ação, apesar de tratarem do mesmo tema das demais leis e atos normativos impugnados: loterias e jogos de bingo.

Não se pode deixar de considerar, ademais, que, nos casos em que o requerente, por excesso de cuidado, impugnou toda a cadeia normativa, mesmo as normas anteriores ao texto constitucional de 1988, poderá o Tribunal conhecer da ação e declarar a inconstitucionalidade das normas posteriores a 5 de outubro de 1988 e, na mesma decisão, declarar a revogação das normas anteriores a essa data.

Pois bem. Transportando a mesma lógica consagrada pelo c. STF no âmbito do controle concentrado federal para o controle concentrado das leis e atos normativos distritais perante o TJDF, as conclusões a que se chegam não podem ser outras que não as seguintes: **em primeiro lugar**, o legitimado ativo da ADI perante o TJDF não está obrigado a impugnar toda a cadeia normativa de atos inconstitucionais, posteriores e anteriores à LODF/1993, haja vista que, relativamente aos **anteriores que sejam eventualmente incompatíveis com a Carta Política local**, a questão deve ser resolvida segundo **princípios de direito intertemporal** (*i.e.*, a Lei Orgânica do DF, de 1993, simplesmente **revogou, por não recepção**, como se demonstrará, **a Lei distrital n. 41/1989**); **em segundo lugar**, nos casos em que o legitimado ativo, por excesso de zelo, vier a impugnar toda a cadeia normativa na mesma ADI, questionando até mesmo as normas anteriores à LODF/1993 (o que ocorre no presente caso), poderá o TJDF, preliminarmente, **conhecer** da ação e **declarar a inconstitucionalidade** das normas **posteriores a 8/06/1993** (data da promulgação da Lei Orgânica distrital) e, **na mesma decisão, reconhecer a revogação, por ausência de recepção, de normas anteriores a essa data.**

Assim, como evidenciado, nada impede que esse Tribunal de Justiça, conhecendo da presente ADI, declare a inconstitucionalidade de todos os Decretos Executivos impugnados, porque posteriores à LODF/1993, e, na mesma decisão, emita



um juízo negativo de recepção da Lei distrital n. 41/1989, fazendo-o - no tocante à Lei anterior à LODF -, **exclusivamente na perspectiva de análise do direito intertemporal**. Vejamos, pois, as razões desse pensar.

Com efeito, os decretos executivos impugnados, ao estabelecerem que os valores cobrados pelos órgãos ambientais distritais (Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia e Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – BRASÍLIA AMBIENTAL) pelos serviços públicos que lhe forem solicitados e efetivamente prestados serão considerados *preços públicos* — e, como tais, passíveis de instituição e majoração de seus valores pelo próprio Poder Executivo, a cada ano, por meio de *Decreto* —, **vulneram algumas das mais elementares limitações constitucionais ao poder de tributar, a começar pela regra do sistema constitucional tributário em vigor desde a promulgação da LODF** (e da Constituição Federal), que somente autoriza a cobrança de referidos valores por intermédio da modalidade tributária classificada como **taxa**, como tal vinculada ao **princípio constitucional da legalidade tributária estrita**, inclusive para fins de **instituição e majoração de seus valores**.

Isso porque a prestação de serviços públicos relacionados ao **exercício do poder de polícia do Estado**, de natureza **específica** e **divisível**, só pode ser remunerada através da espécie tributária conhecida como **taxa**, nos termos do disposto nos artigos 125, inciso II, 126-A, inciso I, e 128, inciso I, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, *verbis* (grifos acrescentados):

Art. 125. Compete ao Distrito Federal instituir os seguintes tributos:
I;(…);

II - **taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição**.

(…);

Art. 126-A. Ao sistema tributário do Distrito Federal aplica-se o seguinte:

I – as normas gerais aplicáveis aos diferentes impostos e demais tributos são objeto do código tributário;

(…)

Art. 128. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, **é vedado ao Distrito Federal**:

I - **exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça**;



Como se vê da expressa dicção da LODF, a criação de **taxa**, espécie de tributo, só pode ocorrer em duas situações: ou em virtude do **exercício do poder de polícia** ou para assegurar a **contraprestação** de um **serviço público específico e divisível** prestado ou colocado à disposição do contribuinte.

Por outro lado, os **preços públicos** são aqueles cobrados por serviços **não essenciais** e de utilização **facultativa**, ou seja, cabe ao particular a decisão, em última instância, de usufruir ou não daquele serviço. Osvaldo Maldonado Sanches (**Dicionário de Orçamento, Planejamento e Área Afins**. Brasília: Prisma, 1997, p. 211, sem ênfase no original) melhor explica a questão no seguinte excerto:

Os preços públicos são aqueles cobrados por serviços divisíveis e mensuráveis, de **fornecimento eletivo pelo consumidor**, em nível apropriado para cobrir os custos, mas normalmente abaixo dos preços de mercado.

Dito de outro modo, **preço público não é tributo**. Constitui receita originária decorrente da contraprestação por um bem, utilidade ou serviço numa **relação de cunho negocial** em que está presente a **voluntariedade** (não obrigatoriedade do consumo). No mesmo sentido é a lição de Ricardo Lobo Torres (**Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 161), quando assevera:

O preço público não tem o objetivo de fornecer recursos para as atividades gerais do Estado, nem remunera a prestação de serviços vinculados à soberania ou à essencialidade do exercício do poder público. Remunera, isto sim, o serviço público inessencial, que pode ser atribuído a empresas privadas e que não tem a finalidade de garantir os direitos fundamentais.

De outro lado, a **taxa** é **espécie tributária** que pode ser instituída pelo poder público para custear o poder de polícia ou serviços públicos prestados ou postos à disposição do cidadão ou contribuinte, nos termos do art. 125, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que, registre-se, apenas **reproduz a redação do art. 145, inciso II, da Constituição Federal**. Por ser espécie tributária, é **compulsória**, ou seja, a pessoa utiliza o serviço ou o tem à disposição, mas, de qualquer forma, o pagamento é **obrigatório**.



Em suma, a diferença entre as duas espécies de receita pública reside basicamente na **compulsoriedade**, como demonstra Aliomar Baleeiro (**Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p.138):

Um preço público, como o de fornecimento de água, p. ex., pode ser transformado juridicamente em taxa, se a lei torna compulsório o seu uso, ou o cobra coativamente, porque põs o serviço à disposição dos moradores ou proprietários de certo local. Nesse caso, assumindo caráter tributário, está sujeito, no Brasil, à norma do art. 150, I, II e III, da Constituição Federal. A jurisprudência do STF assim já decidiu, declarando na Súmula nº 545.

No caso presente, vê-se que a regulamentação da política ambiental prevista na Lei distrital 41/89 impôs um equívoco conceitual na natureza jurídica da espécie dos valores cobrados pelas atividades desenvolvidas pelo referido órgão público, no que concerne às **atividades ligadas ao controle e limitação da utilização do solo e para efeito de poluição**, como foi o caso previsto no art. 79, pois ele estabeleceu que a remuneração para essas atividades seria feita sob a modalidade de *preços públicos* a serem fixados anualmente por **Decretos**.

Apenas a título de reforço argumentativo, observe-se que a **Resolução nº 237/97, do CONAMA**, estabelece que, para a obtenção das licenças ambientais, a análise dos processos geraria custos que seriam previstos em **dispositivo legal (legalidade estrita)**, para o ressarcimento do erário das despesas realizadas na atividade, vejamos:

Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e

Art. 13 - O custo de análise para a obtenção da licença ambiental deverá ser estabelecido por **dispositivo legal**, visando o ressarcimento, pelo empreendedor, das despesas realizadas pelo órgão ambiental competente.

Parágrafo único. Facultar-se-á ao empreendedor acesso à planilha de custos realizados pelo órgão ambiental para a análise da licença.

O Código Tributário Nacional (CTN), por sua vez, assim disciplina o que se conceitua por **taxa**, *verbis* (grifos acrescentados):

TÍTULO IV



Taxas

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, **têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.**

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Assim, de acordo com os dispositivos previstos no CTN (uma típica Lei Nacional), que são de aplicação obrigatória no DF, como estabelece a LODF, **não há compatibilidade conceitual entre as atividades desenvolvidas pelo Instituto BRASÍLIA AMBIENTAL e a cobrança de preços públicos**, mas apenas a caracterização do exercício do Poder de Polícia do Estado e a cobrança de taxa, pois há, no caso, verdadeira limitação e disciplina do uso de solo, nos casos em que a legislação prevê **autorização** ou **licenciamento**, com o fim de proteger interesse público na proteção e manutenção do meio ambiente saudável.

Por oportuno, vale destacar minucioso estudo acerca da **natureza jurídica** do valor cobrado na **concessão de autorizações e licenciamentos ambientais para utilização do solo e para exercício de atividades**, de autoria do *Dr. Sandro Ari Andrade de Miranda* (<https://jus.com.br/artigos/6984/taxa-ou-preco-publico>). Confira-se (grifos no original e acrescentados):

O licenciamento ambiental, conforme conceitua o art. 1º, inciso II, da Resolução Conselho nacional do Meio Ambiente – CONAMA, n.º 237/97, é "o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicadas ao caso". Ora, trata-se, portanto, de uma **atividade compulsória, de controle e regramento do uso dos recursos ambientais, ou seja, exercício regular do poder de polícia administrativo.**



Este por sinal, também é o entendimento de Adriana de Oliveira Varela MOLINA, inspirada no pensamento de DI PIETRO e BANDEIRA DE MELLO:

"(...), entendemos que *o licenciamento ambiental não se trata de serviço público e, sim, de uma manifestação típica do poder de polícia administrativo* que, apesar de impor obrigação de fazer ao interessado, o seu objetivo é sempre uma abstenção, qual seja, evitar um dano oriundo do mau exercício do direito individual, consoante leciona a insigne autora Maria Sylvania Zanella Di Pietro" (MOLINA, 2002:54) – grifos nossos.

O mesmo caminho é trilhado pelo professor Paulo Afonso Lemme MACHADO:

"Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública *que limita ou disciplina direito*, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, *ao exercício de atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público* de cujas agressões possam decorrer poluição ou agressão à natureza." (MACHADO, 2002:296). – grifos nossos.

Se por um lado podemos considerar o próprio exercício do poder de polícia, em sentido lato, como um serviço público prestado pelo Estado, a sua natureza restritiva, impositiva e obrigatória, o diferencia dos demais serviços públicos que permitem hipóteses de escolha ao cidadão.

O poder de polícia, ao revés, tem natureza imperativa, decorrente de lei, ou em conformidade com a lei, não cabendo ao contribuinte escolher se deve submeter-se a ele, ou não. O **Licenciamento Ambiental é típico exercício do poder de polícia administrativo, não cabendo ao empreendedor escolher se deve, ou não, submeter-se ao controle pelos órgãos ambientais licenciadores.**

A única hipótese de não submissão ao licenciamento pelo poder público seria o não desenvolvimento da obra ou atividade. O Licenciamento Ambiental é uma obrigação, imperativa, que deve ser obedecida pelo empreendedor responsável pela atividade ou obra, não só quanto à subordinação ao licenciamento, mas também em relação à obediência das condições e restrições por ele impostas, sob pena de sofrer sanções previstas em lei. Outra característica essencial do poder de polícia é o seu caráter intransferível, monopolizado pelo estado, embora possa ser exercido pelos entes da administração indireta.

Classificação Jurídica da Contraprestação do Licenciamento Ambiental e os Efeitos dela decorrentes.

Ora, se o Licenciamento Ambiental é o típico exercício regular do poder de polícia administrativo por parte da administração pública, a contraprestação paga pelo contribuinte quando apresenta o projeto para licenciamento, tem natureza jurídica de **taxa**, e não de preço público, como pretendem alguns órgãos ambientais. Tal esclarecimento é importante devido a alguns critérios constitucionais que devem ser respeitados quando da instituição de uma taxa.



O primeiro consiste no fato de que a taxa tem natureza jurídica de tributo, diferentemente do preço público, motivo pelo qual, conforme determinação expressa do art. 150, inciso I, da Constituição Federal, **somente pode ser instituída ou majorada por Lei**. Mais do que isto, entre as vedações impostas ao poder de tributar encontra-se o princípio da anterioridade da Lei, esculpido no art. 150, inciso III, alíneas a, b e c da Magna Carta Brasileira.

Desta forma, além de não poder ser criada, ou aumentada por outra forma que não seja lei, a lei que instituir ou aumentar o valor, ou a base de cálculo, da taxa de licenciamento ambiental, somente entrará em vigor no exercício seguinte, 90 dias após a sua publicação.

Tal vedação não existe para o *preço público*, que pode ser aumentado no mesmo exercício financeiro, como acontece com os preços do transporte coletivo, da energia elétrica, do telefone, dentre outros serviços, que atualmente, na maior parte das vezes, têm a sua execução concedida para a iniciativa privada.

Por fim, a correta caracterização jurídica do valor da contraprestação paga pelo empreendedor quando do licenciamento ambiental é um elemento importante para a garantia do correto funcionamento do sistema.

Ora, como o Licenciamento Ambiental consiste numa forma de exercício regular e obrigatório do poder de polícia ambiental por parte da administração pública, a contraprestação paga pelo contribuindo tem natureza jurídica de **taxa**.

De forma alguma tal atividade, dentro do sistema normativo, pode ser remunerada por preço público. Entender isto em sentido contrário consistiria em atribuir natureza contratual ao licenciamento ambiental.

Esta atitude colocaria em cheque a própria imperatividade do licenciamento ambiental, e em conseqüência, do interesse público por ele tutelado.

Por outro lado, a prática comumente adotada por alguns órgãos ambientais, classificando a contraprestação paga pelo contribuinte como preço público, e não como taxa, consiste claramente num **abuso de autoridade, que desrespeita princípios fundamentais do sistema tributário nacional, como o da legalidade, tipicidade e anterioridade dos tributos**.

Este ato arbitrário, que em nada contribui para a melhoria da qualidade do ambiente, sob o falsa desculpa de dar maior autonomia financeira aos órgãos ambientais, e numa tentativa de sustentar um sistema criado na esfera da administração pública indireta, nada mais é do que a representação ideológica de um modelo privatista, que tenta submeter até mesmo as funções primárias do Estado à lógica do contrato, em prejuízo do contribuinte, que é lesado toda vez que o valor do preço do "serviço de licenciamento ambiental" é aumentado sem respeitar o princípio da legalidade e anterioridade e da publicidade.



Constatada, dessa forma, a **natureza compulsória** da cobrança, derivada do exercício do **poder de polícia** do Estado, dificuldade inexistente em se aquilatar que **o artigo 79 da Lei distrital 41/89, porque materialmente incompatível com as disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 1993, não foi por ela recepcionado, inexistindo, a partir de então, fundamento legal para a instituição ou majoração dos valores cobrados** pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal — BRASÍLIA AMBIENTAL por meros atos administrativos de natureza manifestamente **autônoma**, precisamente os Decretos Executivos impugnados na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Dessa forma, o Governador do Distrito Federal acabou por incorrer em afronta à Lei Orgânica do Distrito Federal ao editar os Decretos ora impugnados, usurpando competência da Câmara Legislativa para discutir e aprovar a instituição de *taxas*, por meio da competente **lei tributária** em sentido estrito.

Derradeiramente, de não se olvidar que o prevailecimento de referidas cobranças sob a roupagem de *preços públicos* atentaria, ademais, contra o próprio princípio da **separação funcional dos Poderes**, um dos pilares do regime republicano, como tal positivado pelo **art. 53 da LODE**, assim disposto: “são Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo”.

Pelo exposto, constatado que a **Lei distrital 41/89 não foi recepcionada pela Lei Orgânica do Distrito Federal**, tendo sido por esta revogada, impõe-se, **sucessivamente**: (i) a **declaração de inconstitucionalidade** dos decretos executivos impugnados, porque posteriores à LODE, retirando-os do ordenamento jurídico distrital, de forma a fazer prevalecer os princípios e normas da Constituição local, que exigem a normatização da matéria por intermédio de *lei em sentido formal*; (ii) **na mesma decisão**, a emissão de juízo **negativo de recepção da Lei distrital 41/1989**, que, por ser anterior à Lei Orgânica distrital, não se sujeita à declaração de inconstitucionalidade superveniente, tudo com a finalidade de evitar-se o denominado *efeito repristinatório indesejado* de atos normativos anteriores, na linha do que pacificamente reconhecido pelo Plenário do c. Supremo Tribunal Federal (**ADI 3.660/MS**).



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 Governador do Distrito Federal, a fim de prestar 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*;
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a **inconstitucionalidade** dos **Decretos ns. 36.992**, de 17 de dezembro de 2015; **36.980**, de 14 de dezembro de 2015; **33.041**, de 14 de julho de 2011; e **17.805**, de 5 de novembro de 1996, expedidos pelo Governador do Distrito Federal, porque contrários aos artigos 53, 125, inciso II, 126-A, inciso I, e 128, inciso I, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993; e,
- e) sucessivamente, seja emitido, **na mesma decisão, juízo negativo de recepção da Lei distrital 41/1989** pela Lei Orgânica do Distrito Federal (de 1993), com a finalidade de evitar-se o denominado *efeito repristinatório indesejado* de atos normativos anteriores ao paradigma constitucional de confronto, na linha do que pacificamente reconhecido pelo Plenário do c. Supremo Tribunal Federal (**ADI 3.660/MS**).

Brasília/DF, 22 de março de 2016.

Luciano Coelho Ávila
Promotor de Justiça
Assessor de Controle de Constitucionalidade

SELMA SAUERBRONN
Vice-Procuradora-Geral de Justiça