



**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 n.º 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, 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**

**COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR**

contra a **Lei distrital n. 5.646, de 22 de março de 2016**, frente aos artigos 3º, inciso XI, 19, *caput*, 52, 53, 71, § 1º, inciso IV, 100, incisos VI e X, 158, 278, 279, 280, 289, 312, 314, 315 e 326, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



## I. Da lei impugnada

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade **formal** e **material** da **Lei distrital n. 5.646, de 22 de março de 2016**, por violação direta ao paradigma de confronto dos artigos 3º, inciso XI, 19, *caput*, 52, 53, 71, § 1º, inciso IV, 100, incisos VI e X, 158, 278, 279, 280, 289, 312, 314, 315 e 326, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar, inicialmente, as disposições da lei ora atacada:

### **LEI Nº 5.646, DE 22 DE MARÇO DE 2016 (Autoria do Projeto: Deputada Telma Rufino)**

Altera a Lei nº 2.105, de 8 de outubro de 1998, que dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal.

A PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL promulga, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguinte Lei, oriunda de Projeto vetado pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:

Art. 1º A Lei nº 2.105, de 8 de outubro de 1998, passa a vigorar com as alterações estabelecidas a seguir:

I – o art. 165, I, passa a vigorar com a seguinte alteração:

I – por descumprimento do disposto nesta Lei e em demais instrumentos legais, **após expirado o prazo consignado para a correção das irregularidades que originaram a penalidade de advertência;**

II – é suprimido o art. 165, II;

III – é suprimido o art. 174, § 2º;

IV – o art. 178, *caput*, passa a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 178. A demolição total ou parcial da obra é imposta ao infrator quando se trate de construção em desacordo com a legislação que não seja passível de alteração do projeto arquitetônico para adequação à legislação vigente, assegurado o contraditório em procedimento administrativo prévio, ressalvados os casos descritos neste artigo.**

V - o art. 178 é acrescido dos seguintes §§ 5º, 6º, 7º e 8º:

§ 5º **Concluído o contraditório, é apresentado relatório final pela autoridade administrativa competente.**

§ 6º Caso fique deliberado pela necessidade de demolição total ou parcial, o infrator é comunicado a efetuar demolição no prazo de até 30 dias.

§ 7º Caso se trate de construção em área pública, o relatório final é encaminhado ao órgão competente para adoção das providências necessárias à desocupação da área.

§ 8º **É instaurado processo administrativo para demolições em área pública, se for observado o seguinte:**

I – característica de edificação unifamiliar habitada;

II – edificação construída em área com processo de regularização iniciado ou inserida na Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, e suas modificações;



III – edificação em área consolidada conforme o art. 47, II, de a a e, da Lei federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, o art. 3º da Lei nº 4.996, de 19 de dezembro de 2012, e o art. 2º do Decreto nº 34.210, de 13 de março de 2013;

IV – construída em lote que já possua Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, devidamente adimplente.

VI – o art. 178, § 4º, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 4º O valor do serviço de demolição previsto no § 3º é cobrado conforme disponha tabela de preço unitário constante da regulamentação desta Lei.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Os dispositivos legais alterados **continham** a seguinte redação:

Art. 165. A multa será aplicada ao proprietário da obra pelo responsável pela fiscalização, precedida de auto de infração, nos seguintes casos:

I – por descumprimento do disposto nesta Lei e demais instrumentos legais;

II – por descumprimento dos termos da advertência no prazo estipulado;

.....  
Art. 174. O embargo parcial ou total será aplicado pelo responsável pela fiscalização sempre que a infração corresponder à execução de obras em desacordo com a legislação vigente e após expirado o prazo consignado para a correção das irregularidades que originaram as penalidades de advertência e de multa.

[...]

§ 2º Será embargada imediatamente a obra quando a irregularidade identificada não permitir a alteração do projeto arquitetônico para adequação à legislação vigente e a conseqüente regularização da obra.

.....  
Art. 178. A demolição total ou parcial da obra será imposta ao infrator quando se tratar de construção em desacordo com a legislação e não for passível de alteração do projeto arquitetônico para adequação à legislação vigente.

§ 1º O infrator será comunicado a efetuar a demolição no prazo de até trinta dias, exceto quando a construção ocorrer em área pública, na qual cabe ação imediata.

§ 2º Caso o infrator não proceda à demolição no prazo estipulado, esta será executada pela Administração Regional em até quinze dias, sob pena de responsabilidade.

§ 3º O valor dos serviços de demolição efetuados pela Administração Regional serão cobrados do infrator e, na hipótese de não pagamento, o valor será inscrito na dívida ativa.

§ 4º O valor dos serviços de demolição previstos no § 3º serão cobrados conforme dispuser tabela de preço unitário constante da regulamentação desta Lei.



## II. Síntese da ADI

Inicialmente, cumpre observar que a presente ação direta de inconstitucionalidade advém de minucioso estudo elaborado pela **Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística – PROURB** em representação dirigida a esta Procuradoria-Geral de Justiça com vistas a subsidiar a provocação da jurisdição constitucional exercida pelo Eg. TJDF, cujos termos e argumentos ora são incorporados a esta exordial (**doc. 2**).

Com efeito, como se evidenciará, é patente a inconstitucionalidade **formal** e **material** da Lei distrital n. 5.646, de 22 de março de 2016, que, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar **vetado** pelo Governador e mantido pela Câmara Legislativa, altera a Lei distrital n. 2.105/98 (**Código de Edificações do Distrito Federal**) para **impor uma série de restrições indevidas ao pleno exercício do poder de polícia concedido ao Estado para a proteção célere e eficaz do meio ambiente e da ordem urbanística do Distrito Federal**.

Do simples cotejo entre a redação atual e a anterior da norma, dificuldade inexistente em se aquilatar que as principais inovações consagradas pela lei distrital impugnada **impedem**, somente a título prefacial e exemplificativo, que a **multa** e o **embargo parcial** ou **total da obra** decorrentes da **inobservância das disposições do Código de Edificações e da legislação vigente sejam aplicados imediatamente** - como impõe o interesse público pela proteção ambiental e pela ordem urbanística -, exigindo-se que o prazo para correção das irregularidades pelo ocupante ilegal tenha se exaurido.

Da mesma forma, a **demolição total** ou **parcial da obra** fica sujeita, com a nova redação legal, à **prévia notificação do infrator** e ao **contraditório**, inclusive em **áreas públicas ocupadas ilegalmente**.

Ou seja, somente após **exaurido** o referido contraditório em todas as instâncias administrativas, quando sabidamente consolidadas **lesões irreparáveis** ou de **difícil reparação** ao meio ambiente e à ordem urbanística, é que o infrator será comunicado para efetuar a demolição da obra irregular no prazo de **até 30 (trinta) dias**, podendo, **somente a partir de então, o Poder Público adotar providências para a desocupação da área**.



Referidas imposições, como se buscará demonstrar através da presente ADI, constituem um verdadeiro atentado ao pleno exercício do poder de polícia do Estado, máxime ao positivarem exigências totalmente **descabidas**, **desarrazoadas** e divergentes do **interesse público primário** e da **segurança jurídica**.

Antes mesmo, porém, de questionar os flagrantes vícios materiais de inconstitucionalidade que inquinam de nulidade absoluta o diploma normativo impugnado, serão examinados, sob o ângulo formal do devido processo legislativo constitucional, os vícios *procedimentais* que contaminam, em sua totalidade, os dispositivos da lei distrital objeto da presente ADI.

### III. Da inconstitucionalidade formal da Lei impugnada (vício de iniciativa)

A inconstitucionalidade **formal**, na espécie, contamina **todos** os dispositivos da lei impugnada, e não apenas algum artigo ou dispositivo isolado, tendo em vista a nítida **relação de interdependência** existente entre eles. Impõe-se, portanto, a declaração da inconstitucionalidade de todo o **bloco normativo**.

De fato, por determinar ingerência indevida nas **atribuições** de órgãos públicos fiscalizadores do DF, interferindo na sua **organização e funcionamento** - assuntos estes que são da *iniciativa privativa* do Chefe do Poder Executivo -, a lei impugnada deve ser declarada **formalmente inconstitucional**, uma vez que faz tábula rasa da disciplina contida na Lei Orgânica do Distrito Federal acerca das regras para a deflagração válida e regular do processo legislativo das espécies normativas.

Elaborada mediante iniciativa de **Deputado Distrital**, as disposições da lei ora atacada versam sobre **atribuições específicas** de órgão integrante da Administração Pública do Distrito Federal<sup>1</sup>, matéria cuja **iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder**

---

<sup>1</sup> Confira-se, a propósito, a definição legal sobre a natureza da AGEFIS (Agência de Fiscalização do Distrito Federal), contida na sua lei de criação, a saber, a Lei distrital n. 4.150/2008, *verbis* (grifos nossos):

Art. 1º Fica criada a Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS, **autarquia sob regime especial**, com autonomia administrativa e financeira, **vinculada à Secretaria de Estado do Governo do Distrito Federal**.



**Executivo**, nos termos dos artigos 53, 71, § 1º, incisos II e IV, e 100, incisos VI, e X da Lei Orgânica do Distrito Federal, *verbis* (grifos acrescentados):

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

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

(...)

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

(...)

IV - criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e **atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública;**

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

(...)

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

(...)

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

Assim, a iniciativa de leis que disponham sobre tal matéria (**organização e atribuições específicas de autarquia sob regime especial** vinculada à **Secretaria de Estado de Governo**) é **privativa** do Chefe do Poder Executivo. A usurpação de tal competência enseja verdadeira violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

Como se vê, a lei ora impugnada, por derivar de iniciativa parlamentar, vulnera aquilo que o Supremo Tribunal Federal convencionou chamar de **reserva de administração.**

O postulado constitucional da reserva de administração, em prestígio à dicção dada ao tema pelo Min. Celso de Mello, veda a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder

---

Parágrafo único. A AGEFIS terá sede e foro no Distrito Federal, podendo instituir unidades descentralizadas nas regiões administrativas do Distrito Federal.

Art. 2º A AGEFIS tem como finalidade básica implementar a política de fiscalização de atividades urbanas do Distrito Federal, em consonância com a política governamental e em estrita obediência à legislação aplicável.



Executivo. No caso dos autos, a Lei Orgânica do Distrito Federal outorga à Chefia do Poder Executivo a iniciativa legislativa daquelas matérias que versam sobre a **organização** e o **funcionamento** da administração do Distrito Federal.

Confira-se, a título ilustrativo, o seguinte trecho de aresto do c. Supremo Tribunal Federal (grifos acrescentados):

[...] O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis. - **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo.** RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - **O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.** É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. [...]. (STF, ADI 776 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/1992, DJ 15-12-2006 PP-00080 EMENT VOL-02260-01 PP-00029).

No mesmo sentido caminha o entendimento do e. Tribunal de Justiça local, de que são exemplos os seguintes julgados (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 4.918, DE 21 DE AGOSTO DE 2012 - PROIBIÇÃO DE AFIXAÇÃO DE AVISO COM A REPRODUÇÃO DO CONTEÚDO DO ART. 331 DO CÓDIGO PENAL - VÍCIO DE INICIATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Demonstrado que a iniciativa da Lei Distrital nº 4.918, de 21 de agosto de 2012, **coube a parlamentar e, em se tratando de diploma normativo que dispõe sobre o poder de polícia da administração pública, hipótese em que compete privativamente ao Governador do Distrito Federal iniciar o processo legislativo, declara-se a inconstitucionalidade formal do diploma impugnado.**

(Acórdão n.661771, 20120020204896ADI, Relator: ROMÃO C. OLIVEIRA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 05/03/2013, Publicado no DJE: 19/03/2013. Pág.: 36)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.220, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2003. INCONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI APRESENTADO POR DEPUTADO DISTRITAL. COLIDÊNCIA COM A LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. RESERVA DE INICIATIVA. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL PARA A PROPOSITURA DE LEIS QUE IMPONHAM OBRIGAÇÕES A SEREM OBSERVADAS PELAS SECRETARIAS DE GOVERNO E SEUS AGENTES. INTELIGÊNCIA DO ART. 71, § 1º, II E IV E ART. 100, VI e X DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

O Poder Legislativo não pode tomar a iniciativa de elaborar leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e Entidades da Administração Pública. Neste tema é exclusiva a iniciativa do Executivo, de forma que, ao votar a Lei Distrital nº 3.220, de 05/11/2003, nesta ação impugnada, a Câmara Legislativa do Distrito Federal foi além de sua competência, invadindo aquela que a Constituição local outorga ao Governador do Distrito Federal, com absoluta exclusividade.

**Demonstrada a existência de vício formal, diante da ofensa ao princípio da iniciativa do processo legislativo, há inconstitucionalidade na lei distrital nº 3.220, de 05/11/2003, que em seus arts. 2º, 3º e 4º impõe novas obrigações às Secretarias de Saúde e Educação e seus agentes, cumprindo, assim, seja declarada inconstitucional**, com efeitos erga omnes e ex tunc.

(Acórdão n.267633, 20050020113565ADI, Relator: NATANAEL CAETANO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 13/03/2007, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 31/07/2007. Pág.: 81)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DISTRITAIS 4.300, DE 16 DE JANEIRO DE 2009, E 4.387, DE 20 DE AGOSTO DE 2009. RESERVA DE PERCENTUAL DE VAGAS PARA ESTÁGIO EM ÓRGÃOS PÚBLICOS OU EM EMPRESAS A SEREM CONTRATADAS PELO PODER PÚBLICO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, DESTINADAS A ESTUDANTES CARENTES OU MENORES EGRESSOS DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO.

1. É inquestionável que a integração social e profissionalização dos estudantes de baixa renda e dos jovens egressos do sistema socioeducativo é louvável; todavia não pode ser materializado com ofensa às normas da Lei Orgânica do Distrito Federal, quanto à iniciativa do Chefe do Poder Executivo Distrital.

2. **As leis impugnadas, de iniciativa parlamentar, padecem de vício porque cuidam de matéria administrativa de competência exclusiva do Governador do Distrito Federal**. Isso porque a reserva obrigatória de vagas de estágio oferecidas por órgãos e entes públicos distritais, bem como pelas empresas que venham a ser contratadas para prestar serviço com fornecimento de mão de obra ao Poder Executivo **local interfere na organização e no funcionamento de tais órgãos e entidades públicas e gera custos para os cofres**





**públicos, em ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração.**

3. Declarada a inconstitucionalidade, com efeitos erga omnes e ex tunc, das Leis distritais n. 4.300/2009 e 4.387/2009, por violação ao disposto no art. 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Maioria. (Acórdão n.606528, 20110020171158ADI, Relator: WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR, Conselho Especial, Data de Julgamento: 10/07/2012, Publicado no DJE: 06/08/2012. Pág.: 42).

Como se tal não bastasse, a lei impugnada também deixa de observar as principais normas gerais acerca da legitimidade para a propositura de leis que dispõem sobre a **administração de imóveis públicos** do Distrito Federal e sobre o **uso e a ocupação do solo**, cuja iniciativa é **privativa** do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 3º, inciso XI, e 52 da Lei Orgânica distrital.

Dessa forma, foram violados vários dispositivos da Lei Orgânica distrital, com destaque para o artigo 3º, inciso XI, artigo 52 e artigo 100, inciso VI, a seguir transcritos (grifos nossos):

Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:

(...)

XI - **zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília**, tombado sob a inscrição n.º 532 do Livro do Tombo Histórico, **respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto n.º 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria n.º 314, de 8 de outubro de 1992**, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. (Inciso incluído pela Emenda a Lei Orgânica n.º 12, de 12 de dezembro de 1996 DODF de 19.12.96)

Art. 52. **Cabe ao Poder Executivo a administração dos bens do Distrito Federal**, ressalvado à Câmara Legislativa administrar aqueles utilizados em seus serviços e sob sua guarda.

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

(...)

VI – **iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.**

Cumprе ressaltar, por oportuno, que o **Governador do Distrito Federal tem vetado integralmente projetos de lei sobre a matéria**. A título exemplificativo, vale destacar a proposição que deu origem à Lei distrital n. 4.934/12, que tratava da ocupação de áreas públicas por feiras, vetado exatamente por razões de inconstitucionalidade (vício de origem), a exemplo da lei anterior que também tratava



do referido tema (Lei 2.815/01), julgada inconstitucional nos autos da ADI 2006.00.2.001228-1.

Na referida Mensagem nº 35/2012-GAG, encaminhada à Câmara Legislativa, o Governador do Distrito Federal destacou como motivo de veto que “**cabe ao Poder Executivo a responsabilidade pelo planejamento e administração pública da ocupação e uso ordenados do espaço urbano de forma integrada, a fim de harmonizar as repercussões urbanísticas, antrópicas e ambientais dos mais diversos usos e atividades e zelar pelo patrimônio cultural e urbanístico de Brasília**” (grifos acrescentados).

Em outras oportunidades, assim decidiu o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, *verbis* (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MÉRITO - LEI DISTRITAL Nº 901 E SUAS ALTERAÇÕES - LEI DISTRITAL Nº 3.313/04 - LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - INFRINGÊNCIA AOS ARTIGOS 19, CAPUT, 26, 49, 51, CAPUT e § 3º - CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INFRINGÊNCIA AOS ARTIGOS 5º, CAPUT, 19, ITEM III E 37, ITEM XXI - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DECLARADA - EFEITOS EX TUNC E ERGA OMNES - LIMINAR CONFIRMADA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

As Leis Distritais nºs 901/95, 1.361/96, 1.365/97, 1.793/97, 1.830/98 e 3.313/04, **elaboradas por iniciativa de Deputados Distritais, estabelecendo regras para ocupação de áreas públicas por trailers, quiosques e similares, permitindo novas autorizações mediante processo seletivo simplificado, não observaram os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade, da motivação e do interesse público**, infringindo frontalmente a exigibilidade de licitação para alienação de bens públicos e os dispositivos constitucionais que proíbem tratamento discriminatório entre cidadãos.

(Acórdão n.243046, 20040020074626ADI, Relator: LÉCIO RESENDE, Conselho Especial, Data de Julgamento: 28/03/2006, Publicado no DJU SECAO 3: 16/05/2006. Pág.: 71)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - COMPETÊNCIA - LEI COMPLEMENTAR 320/00 - DESTINAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA - VÍCIO DE INICIATIVA.

Nos termos da Constituição Federal, da legislação federal vigente e do Regimento Interno desta Casa, o Conselho Especial é competente para processar e julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade relativa aos temas que tratam da competência administrativa do Poder Executivo Local.

**A iniciativa de leis que disponham sobre a destinação de áreas públicas e a ocupação e o uso do solo é exclusiva do Chefe do Executivo.**



A inobservância deste preceito configura vício insanável, a impor a retirada da norma do ordenamento jurídico local. (ADI 2006002014629-7, Relator SÉRGIO BITTENCOURT, Conselho Especial, julgado em 10/07/2007, DJ 13/12/2007 p. 67.).

No caso presente, o Chefe do Poder Executivo justificou o VETO INTEGRAL ao referido projeto de lei precisamente em função dos mencionados **vícios formais** de inconstitucionalidade. Confira-se (grifos acrescentados):

A despeito dos louváveis propósitos da ilustre parlamentar autora da proposta na busca de uma norma que vise aprimorar o ordenamento jurídico do Distrito Federal, observa-se que a mencionada proposição normativa não poderá ser sancionada, porquanto carregar **vício de natureza formal, sendo contrária aos parâmetros de índole constitucional**, aplicáveis ao tema objeto da proposta, tratando de **matéria cuja iniciativa para legislar a respeito é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 52; 71, § 1º, IV e 100, § VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal**.

Por essas razões, apus o veto total ao Projeto de lei nº 680, de 2015, e solicito aos Membros dessa Casa Legislativa a sua manutenção.

Enfim, considerando que a lei impugnada está inquinada de nulidade insanável decorrente de vício de iniciativa, cumpre-se declarar a sua inconstitucionalidade formal, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a fim de que não se lhe reconheçam efeitos jurídicos.

#### **IV. Da inconstitucionalidade material**

Conforme demonstrado pela Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística — PROURB em Representação anexa, é de conhecimento público e notório que o Distrito Federal teve sua **paisagem desfigurada** ao longo das últimas décadas em decorrência do **crescimento urbano desordenado** e pela **grilagem de terras públicas**.

Nascentes foram aterradas, poços artesianos e fossas sépticas foram abertos de forma indiscriminada e **áreas de proteção ambiental foram inescrupulosamente ocupadas**, inclusive por empreendimentos destinados às classes sociais com maior poder aquisitivo.

Problemas relacionados à mobilidade urbana, ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário, à drenagem pluvial e à destinação de resíduos sólidos, entre outros, têm se agravado e ameaçam a segurança e a qualidade de vida da população do Distrito Federal.



Durante esse período, muitas foram as **tentativas de coibir o avanço dos loteamentos clandestinos e de punir os responsáveis por esses empreendimentos**, mas isso não foi suficiente para conter o que talvez tenha sido o mais duro golpe sofrido pela nova capital federal nos seus 55 anos de existência.

Desde a assinatura do **Termo de Ajustamento de Conduta – TAC nº 02/2007**, firmado com o Distrito Federal, a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) e o Instituto Brasília Ambiental (IBRAM), o Ministério Público tem dedicado grande esforço institucional para a regularização dos parcelamentos urbanos consolidados, **sem abrir mão das medidas necessárias à recomposição da ordem urbanística, do meio ambiente e do patrimônio público violados**.

Referido ajuste definiu as áreas passíveis de regularização, posteriormente incorporadas pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT/DF), e as condições para a venda direta das unidades fracionadas no caso dos loteamentos implantados em terras públicas. Porém, os custos ambientais, urbanísticos e econômicos da regularização serão sempre maiores que o do crescimento planejado e sustentável da cidade. E esses custos acabam sendo suportados por toda a coletividade, seja em razão da aplicação de recursos públicos provenientes de impostos, seja em decorrência da perda de qualidade de vida.

A venda de lotes em **parcelamentos clandestinos movimenta um mercado milionário** no Distrito Federal, além de ser **fonte inegável de dividendos políticos**. Por isso, existe forte pressão para que a situação fundiária local permaneça exatamente como está, **excluindo-se ou mitigando-se a atuação do Poder Público no que diz respeito ao efetivo exercício do poder de polícia, de sorte a permitir que grileiros e especuladores continuem auferindo seus lucros, em prejuízo da coletividade**.

Várias regiões do Distrito Federal ainda sofrem um processo acelerado de ocupação ilegal, como é o caso do Altiplano Leste, do Morro da Cruz, do 26 de Setembro, do Bougainville e da região do Lago Descoberto, este último responsável pelo fornecimento de aproximadamente 65% da água consumida no Distrito Federal.

O ritmo acelerado do surgimento de novas edificações clandestinas no Distrito Federal já era, por si só, um enorme desafio aos órgãos públicos responsáveis



pelo exercício do poder de polícia estatal, mesmo com os instrumentos de atuação disponibilizados pela **antiga redação do artigo 178 do Código de Edificações do DF** (Lei distrital 2.105/98, alterado pela lei impugnada) – **que permitia a demolição imediata de edificações irregulares erigidas em áreas públicas.**

**Permitir a continuidade desse processo é, além de um ato irresponsável, um atentado contra o futuro da cidade,** que pertence a todos os brasileiros e que, graças aos seus atributos singulares, ainda é reconhecida pela Unesco como patrimônio cultural da humanidade.

Sabe-se, por outro lado, que o direito fundamental à moradia não é absoluto e sua concretização há de ser alcançada mediante ponderação de outros direitos igualmente protegidos pela Constituição da República.

O maior desafio, no momento, é reverter essa cultura perniciosa que se disseminou em relação ao uso e à ocupação do solo para fins urbanos no Distrito Federal, fruto do descaso, da omissão e, muitas vezes, da conivência de diversos setores da sociedade, que incentiva as pessoas a edificar suas casas ou a investir suas economias em imóveis irregulares, **apostando na cultura da impunidade.**

É obrigação do Estado resgatar o respeito à lei, mediante a adoção de medidas enérgicas e imediatas para remover as ocupações clandestinas que não sejam passíveis de regularização, sobretudo daquelas situadas em **áreas públicas** ou **ambientalmente sensíveis**, sob pena de responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

**É urgente e necessário romper definitivamente com a cultura da regularização,** a fim de que o desenvolvimento urbano do Distrito Federal volte a ocorrer de forma planejada, sustentável e ecologicamente equilibrada, em benefício das presentes e futuras gerações.

Ora, sob o ponto de vista jurídico, apenas nas três últimas décadas passou a ser admitida uma verdadeira e eficaz intervenção estatal na propriedade privada para proteção do interesse público, exigindo-se da Administração Pública ações efetivas em matérias urbanísticas e ambientais. Vale sublinhar que a Constituição Federal de 1988, instrumento fundamental para a aplicação de políticas urbanas e ambientais, ao enfatizar o princípio da função social da propriedade e ao reconhecer o meio ambiente como



essencial à sadia qualidade de vida, impôs ao legislador, ao aplicador do direito, ao administrador público e a toda a coletividade **uma nova postura de defesa dos direitos urbanísticos e ambientais.**

Conquanto a ação fiscalizatória do Poder Público ainda esteja longe de cumprir o papel que lhe fora confiado pela legislação de regência, **é inegável que houve grandes avanços nos últimos tempos,** a ponto de se assistir a derrubadas de construções clandestinas erigidas por grileiros de alto poder aquisitivo, medida que não deixa de ser uma novidade na história do Distrito Federal.

Porém, todo o avanço alcançado por essa nova postura do Poder Público **acaba de sofrer um revés com a edição do diploma legal ora questionado,** na medida em que a **disciplina introduzida pela lei impugnada pode inviabilizar por completo a atuação imediata e eficiente do poder de polícia do Estado.**

É de conhecimento geral que grileiros e ocupantes clandestinos de áreas públicas, que muitas vezes fazem parte de verdadeiras **organizações criminosas,** procuram criar uma situação de **irreversibilidade fática,** a fim de que a regularização seja o único caminho possível. Foi com base na política nefasta do “**fato consumado**” que surgiram as maiores ocupações clandestinas do Distrito Federal, **à margem de qualquer planejamento e em detrimento da ordem urbanística, do meio ambiente e do patrimônio público.**

Sem dúvida, a **lei questionada inviabiliza completamente o exercício do poder de polícia por parte dos órgãos e entidades de fiscalização do Estado,** no que concerne à observância da legislação que disciplina o uso e ocupação do solo do Distrito Federal.

Na prática, a Agência de Fiscalização do Distrito Federal - AGEFIS, que, na vigência da legislação anterior, já enfrentava grandes dificuldades para conter o avanço das ocupações irregulares, agora **terá que aguardar o desfecho de centenas ou milhares de processos administrativos individuais para agir em uma determinada região, os quais poderão demorar meses ou até mesmo anos para serem julgados definitivamente,** diante das dificuldades para notificação de ocupantes de áreas, que sequer possuem endereçamento oficial, e do cabimento de recursos para instâncias superiores.



Vale lembrar que muitas áreas são ocupadas, desde a origem, apenas por prepostos de grileiros, sendo pagos para exercer a posse em seu nome – muito embora sequer se possa falar em posse no caso de usurpação de terras públicas. Outras são ocupadas originariamente por pessoas que rapidamente alugam os lotes irregularmente demarcados para terceiros.

Não se poder olvidar, outrossim, que mesmo quando adquire lotes de um empreendedor, a grande maioria dos moradores de parcelamentos irregulares tem plena consciência de sua **ilegalidade** e da carência de infraestrutura, condição que é aceita em função dos preços mais baixos. Ocorre que os terrenos sofrem uma valorização extraordinária durante a urbanização e regularização do assentamento. À medida que os terrenos se valorizam, grande parte dos moradores originais os vendem para pessoas de renda mais alta e buscam novos assentamentos informais em que possam reiniciar o processo de enriquecimento injustificado às custas de toda a população local.

Nesse contexto, vê-se que a lei ora questionada constitui **verdadeiro incentivo à continuidade de tais práticas ilegais, na medida em que encerra obstáculo totalmente descabido e desarrazoado ao exercício do poder de polícia** pelo Estado no combate efetivo e imediato a tais ocupações.

No que aqui interessa em sede de controle abstrato de constitucionalidade, vê-se que a lei guerreada apresenta, além de vícios formais, flagrantes vícios de **inconstitucionalidade material**, consoante será demonstrado.

As inovações trazidas pela lei impugnada, em cotejo com a redação anterior da Lei distrital 2.105/98, podem assim ser resumidas:

- 1) a **multa e o embargo parcial ou total** decorrentes da inobservância das disposições do Código de Edificações e das demais normas da espécie **somente poderão ser aplicados após expirado o prazo para correção das irregularidades;**
- 2) a **demolição total ou parcial da obra fica sujeita a prévia notificação e ao contraditório, inclusive em áreas públicas,** quando: I – se tratar de edificação unifamiliar habitada; II – a área estiver em processo de regularização ou inserida no PDOT; III – se tratar de área consolidada, nos termos da Lei Federal nº 11.977/2009, que dispõe sobre a regularização



fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; IV – haja cobrança de IPTU em relação à área, e o sujeito passivo da obrigação estiver adimplente;

3) concluído o contraditório **em todas as instâncias administrativas**, o infrator deverá ser comunicado a efetuar a demolição da obra no **prazo de até 30 dias**;

4) somente após o cumprimento de todas as etapas anteriores o Poder Público poderá adotar providências para desocupação da área.

Assim, são evidentes as dificuldades trazidas pela lei impugnada, em especial, ao exigir que a demolição total ou parcial da obra fique sujeita a **prévia notificação** e ao **contraditório** de pessoas que, muitas vezes, não podem ser identificadas, **especialmente em terrenos públicos**, quando são meras usurpadoras de áreas que, a rigor, sequer podem ser objeto de posse por particulares.

É necessário observar, igualmente, que as operações de demolição de obras irregulares normalmente envolvem diversas áreas da Administração Pública e exigem intensa atividade de planejamento para alocação dos recursos humanos e materiais indispensáveis ao cumprimento desse mister. **A efetivação dessas operações certamente se tornará mais difícil, senão impossível, se estas forem implementadas de forma pontual e fragmentada, de acordo com o estágio de cada processo administrativo instaurado.**

Também é cediço que a AGEFIS tem promovido demolições apenas em áreas ocupadas a partir do segundo semestre de 2014, período definido pelo atual Governo como ponto de corte para as ações fiscais dessa natureza, ainda que tal medida possa ser questionada sob o ponto de vista da legalidade.

Dessa forma, **aqueles assentamentos consolidados passíveis de regularização não vêm sendo objeto das operações de remoção realizadas pelo GDF, a não ser que se trate de edificações novas.**

De outro giro, o fato de uma edificação encontrar-se em área com processo de regularização iniciado ou contemplada pelo PDOT/DF como passível de regularização (**artigo 178, § 8º, inciso II**, da Lei nº 2.105/1998, inserido pela lei impugnada) **não se traduz em autorização para a construção de novas obras em**





desacordo com o Código de Edificações do DF, o que, na realidade, agrava a situação urbanística e ambiental desses assentamentos e torna ainda mais complexo o processo de regularização.

Igual raciocínio pode ser aplicado em relação ao disposto nos **incisos III e IV do § 8º do artigo 178** da Lei nº 2.105/1998, também acrescentados pela lei impugnada, pois o fato de uma obra encontrar-se em área consolidada, segundo os critérios estabelecidos pela Lei Federal nº 11.977/2009, ou sujeita à cobrança de IPTU, **em nada altera a situação de irregularidade da edificação.**

Em outras palavras, **o novo diploma legal é um incentivo oficial à proliferação de edificações clandestinas no Distrito Federal**, colocando, mais uma vez, **interesses econômicos e privados acima do interesse coletivo** na ocupação ordenada do território e à preservação do meio ambiente.

Nesse contexto, a lei aprovada pela Câmara Legislativa **afronta diretamente as disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal que tratam da Política de Desenvolvimento Urbano e Rural e de Proteção ao Meio Ambiente do Distrito Federal**, no que estabelecem o seguinte (grifos acrescentados):

Art. 278. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.**

Parágrafo único. Entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

.....  
Art. 279. O Poder Público, assegurada a participação da coletividade, **zelará pela conservação, proteção e recuperação do meio ambiente**, coordenando e tornando efetivas as ações e recursos humanos, financeiros, materiais, técnicos e científicos dos órgãos da administração direta e indireta, e deverá:

I – planejar e desenvolver ações para a conservação, preservação, proteção, recuperação e fiscalização do meio ambiente;

II – promover o diagnóstico e zoneamento ambiental do território, definindo suas limitações e condicionantes ecológicas e ambientais para ocupação e uso dos espaços territoriais;

III – elaborar e implementar o plano de proteção ao meio ambiente, definindo áreas prioritárias de ação governamental;

IV – estabelecer normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

V – estabelecer normas e padrões de qualidade ambiental para aferição e monitoramento dos níveis de poluição do solo, subsolo, do ar, das águas e da acústica, entre outras;



VI – exercer o controle e o combate da poluição ambiental;

[...]

XIII – **promover medidas judiciais e administrativas necessárias para coibir danos ao meio ambiente**, responsabilizados os servidores públicos pela mora ou falta de iniciativa;

[...]

XXII – promover a educação ambiental, objetivando a conscientização pública para a preservação, conservação e recuperação do meio ambiente;

XXIII – **controlar e fiscalizar obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos que, direta ou indiretamente, possam causar degradação ao meio ambiente, bem como adotar medidas preventivas ou corretivas e aplicar sanções administrativas pertinentes.**

.....  
Art. 280. **As terras públicas, consideradas de interesse para a proteção ambiental, não poderão ser transferidas a particulares, a qualquer título.**

.....  
Art. 289. Cabe ao Poder Público, na forma da lei, exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental para construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente, ao qual se dará publicidade, ficando à disposição do público por no mínimo trinta dias antes da audiência pública obrigatória.

§ 1º **Os projetos de parcelamento do solo no Distrito Federal terão sua aprovação condicionada a apresentação de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório**, para fins de licenciamento.

§ 2º Quando da aprovação pelo Poder Público de projeto de parcelamento do solo, o respectivo licenciamento constará do ato administrativo de aprovação, com as limitações administrativas, caso existam.

§ 3º O estudo prévio de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar, cujos membros deverão ser cadastrados no órgão ambiental do Distrito Federal.

§ 4º A execução das atividades referidas no *caput* dependerá de prévio licenciamento pelo órgão ambiental, sem prejuízo de outras licenças exigidas por lei.

§ 5º Poderá ser exigido estudo de impacto ambiental e respectivo relatório em empreendimento ou atividades já instaladas, a qualquer tempo, na hipótese de realização de auditoria ambiental.

.....  
Art. 312. A política de desenvolvimento urbano e rural do Distrito Federal, observados os princípios da Constituição Federal e as peculiaridades locais e regionais, tem por objetivo **assegurar que a propriedade cumpra sua função social e possibilitar a melhoria da qualidade de vida da população**, mediante:

I – **adequada distribuição espacial das atividades socioeconômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários**, de forma compatível com a preservação ambiental e cultural;

[...]



V – **valorização, defesa, recuperação e proteção do meio ambiente natural e construído;**

VI – proteção dos bens de valor histórico, artístico e cultural, dos monumentos, das paisagens naturais notáveis e, em especial, do conjunto urbanístico de Brasília;

VII – uso racional dos recursos hídricos para qualquer finalidade.

[...]

.....  
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 dos 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;**

II – o acesso de todos a condições adequadas de moradia, saneamento básico, transporte, saúde, segurança pública, educação, cultura e lazer;

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

IV – a manutenção, a segurança e a preservação do patrimônio paisagístico, histórico, urbanístico, arquitetônico, artístico e cultural, considerada a condição de Brasília como Capital Federal e Patrimônio Cultural da Humanidade;

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

[...]

VII – **o planejamento para a correta expansão das áreas urbanas, quer pela formação de novos núcleos, quer pelo adensamento dos já existentes;**

VIII – a adoção de padrões de equipamentos urbanos, comunitários e de estruturas viárias compatíveis com as condições socioeconômicas do Distrito Federal;

IX – **a adequação do direito de construir aos interesses sociais e públicos, bem como às normas urbanísticas e ambientais previstas em lei;**

X – **o combate a todas as formas de poluição;**

XI – **o controle do uso e da ocupação do solo urbano, de modo a evitar:**

a) **a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;**

b) **o parcelamento do solo e a edificação vertical e horizontal excessivos** com relação aos equipamentos urbanos e comunitários existentes;

c) a não edificação, subutilização ou não utilização do solo urbano edificável.

.....  
Art. 315. A **propriedade urbana cumpre sua função social quando atende a exigências fundamentais de ordenação do território, expressas no plano diretor de ordenamento territorial, planos**



**diretores locais, legislação urbanística e ambiental**, especialmente quanto:

I – ao acesso à moradia;

II – à contraprestação ao Poder Público pela valorização imobiliária decorrente de sua ação;

III – à proteção ao patrimônio histórico, artístico, paisagístico, cultural e ao meio ambiente.

.....  
Art. 326. O sistema de planejamento territorial e urbano do Distrito Federal, estruturado em órgãos 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**;

II – promoção das medidas necessárias a cooperação e articulação da ação pública e privada no território do Distrito Federal e região do entorno;

III – **distribuição espacial adequada da população** e atividades produtivas;

IV – elaboração, acompanhamento permanente e **fiscalização da execução do plano diretor de ordenamento territorial, dos planos de desenvolvimento local e do plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília**. (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Todas essas **diretrizes urbanísticas e ambientais** cuidadosamente delimitadas pela Carta Política local (LODF) **poderão converter-se em letra morta** diante dos obstáculos criados pela lei questionada à atividade fiscalizatória do Estado, que, quando muito, estará autorizado a atuar diante de situações **irreversíveis** como as que já ocorrem nos dias atuais.

A lei impugnada **inverte, na verdade, a lógica do combate à ocupação ilegal do solo**. Com efeito, em vez de permitir ao Poder Público que efetue efetiva fiscalização, dentro de sua competência-dever, e tome providências, em tempo hábil a evitar as consequências nefastas da ocupação ilegal do solo urbano, executando as medidas administrativas de **coercibilidade** que lhe são conferidas pelo ordenamento jurídico, **garante a inoperância da Administração Pública**, sendo **condescendente** com a ganância imobiliária de poucos em detrimento das condições de moradia da maioria da população do Distrito Federal.

Ora, **se o Poder Público distrital não estiver autorizado legalmente a agir com rigor e com celeridade**, nos limites de sua competência, manejando os



instrumentos de que dispõe, em especial na esfera extrajudicial, não poderá evitar a proliferação e o crescimento de núcleos habitacionais clandestinos e irregulares na preocupante velocidade em que já vêm ocorrendo no Distrito Federal.

Além dos aspectos jurídicos e políticos acima destacados, cumpre notar que, do ponto de vista social, a lei impugnada tende a acentuar o processo de desigualdade, pois os grupos sociais menos favorecidos economicamente são os mais afetados diretamente pelas práticas ilegais de uso e ocupação do solo, seja pela segregação territorial, seja pela ausência de acesso aos serviços públicos e de infraestrutura básica, que sequer existem nas áreas ocupadas irregularmente, resultando, outrossim, na saturação dos equipamentos públicos das áreas vizinhas.

As disposições do novo diploma legal são **inconstitucionais também** porque configuram evidente **retrocesso** quanto ao direito fundamental à qualidade de vida, ao desenvolvimento sustentável da cidade, ao meio ambiente equilibrado, indo de encontro ao princípio da função socioambiental da propriedade.

Acerca do **princípio da proibição de retrocesso** (sócio)ambiental, **Sarlet e Fensterseifer** destacam o seguinte:<sup>2</sup>

[...] a garantia constitucional da proibição de retrocesso contempla dois conteúdos normativos que se complementam: se, por um lado, impõe-se ao Estado a obrigação de ‘não piorar’ as condições normativas hoje existentes em determinado ordenamento jurídico – e o mesmo vale para a estrutura organizacional administrativa –, por outro lado, também se faz imperativo, especialmente relevante no contexto da proteção do ambiente, uma obrigação de ‘melhorar’, ou seja, de aprimorar tais condições normativas – e também fáticas – no sentido de assegurar um contexto cada vez mais favorável ao desfrute de uma vida digna e saudável pelo indivíduo e pela coletividade como um todo.

A propósito, o **princípio da proibição do retrocesso** encontra-se presente em diversos dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal, a exemplo dos seus **artigos 158, 312, 314 e 326**, que estabelecem como objetivo da ordem econômica, da política de desenvolvimento urbano e rural e do sistema de planejamento territorial e urbano do Distrito Federal a melhoria da qualidade de vida da população.

No que concerne à proteção ao meio ambiente (natural e construído), os dispositivos examinados violam também o **princípio da prevenção**, que, segundo

---

<sup>2</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 314.



**Alexandra Aragão**, implica “a adoção de medidas previamente à ocorrência de um dano concreto, cujas causas são bem conhecidas, com o fim de evitar a verificação desses danos ou, pelo menos, de minorar significativamente seus efeitos”<sup>3</sup>.

Por fim, a disciplina instituída pelo novo diploma legal ofende os **princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do interesse público**, expressos no artigo 19, *caput*, da LODF, quando da ponderação dos direitos e garantias fundamentais envolvidos, ao **promover significativa redução do nível de proteção de interesses da coletividade em benefício de interesses econômicos e privados**.

Assim, vê-se que a lei impugnada é **materialmente** inconstitucional, por **inviabilizar o exercício do poder de polícia estatal** e, conseqüentemente, a efetiva implementação das políticas de desenvolvimento urbano e rural e de proteção ao meio ambiente do Distrito Federal.

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, ao se debruçar sobre o tema, foi claro ao reconhecer os prejuízos advindos de leis como a ora impugnada, que constituem **verdadeiro incentivo à invasão de áreas públicas**. Confirma-se (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 690, DE 30/12/2003. ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS DO DISTRITO FEDERAL AOS SEUS OCUPANTES, SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL FRENTE À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PLEITO DE MEDIDA CAUTELAR. DEFERIMENTO. (...) Acentuada plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade material de todos os dispositivos da Lei Complementar Distrital nº 690, de 30/12/2003, nitidamente interdependentes, por autorizarem a venda direta de imóveis do Distrito Federal e detalharem o procedimento como isso deve ser feito, eis que ferem a principal norma geral acerca da alienação de bens públicos, qual seja a de que tal alienação só pode ocorrer mediante prévia licitação, esta exigida nos artigos 26, 47, *caput*, e § 1º e 49, da Lei Orgânica do Distrito Federal. **Afronta, também, aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, razoabilidade, motivação e interesse público, expressamente hospedados no artigo 19, caput, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e aos princípios norteadores da Política de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal e da Política de Ocupação Ordenada do território do Distrito Federal,**

<sup>3</sup> ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 65.



**abrigados nos artigos 51 e 314 da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

Inegável, no caso, que o perigo na demora está configurado, em virtude da urgente necessidade de se impedir os procedimentos previstos na impugnada Lei Complementar Distrital nº 690, de 30/12/2003, para a regularização da ocupação desordenada da área pública do Distrito Federal e a alienação dos seus bens imóveis, sem a prévia licitação, aos seus ocupantes irregulares. Há fundado risco de prejuízos irreparáveis em face do interesse público se, no curso da presente ação, forem alienados a particulares, sem licitação, imóveis públicos.

Também a inequívoca relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica determinam urgência no trato da questão.

**Não se desconhece o angustiante problema social da falta de moradia, que atinge milhares de habitantes do Distrito Federal, hoje ocupando irregularmente imóveis públicos. Não se pode, porém, solucioná-lo com o sacrifício da ordem jurídica, com o atropelamento de princípios constitucionais norteadores da atividade da Administração Pública e com o interesse público cedendo ao particular. Não se pode estimular expectativa de que a ocupação ilegal de áreas públicas solucione, vantajosamente, o problema habitacional.**

Deferimento da medida cautelar requerida pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, com a suspensão, com efeitos ex tunc e erga omnes, da eficácia de todos os artigos da Lei Complementar Distrital nº 690, de 30/12/2003, até julgamento final da presente ação declaratória de inconstitucionalidade. (20040020003716ADI, Relator MARIO MACHADO, Conselho Especial, julgado em 30/03/2004, DJ 03/05/2005 p. 110).

Da mesma forma, ao analisar a constitucionalidade de leis que também visavam obstruir o pleno exercício do poder de polícia administrativa, assim tem decidido o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, de que é exemplo o seguinte julgado, *verbis* (grifos acrescentados):

Ação direta de inconstitucionalidade. Preliminar de incompetência do tribunal rejeitada. Lei nº 1.350/96. Dispensa da exigência de alvará para funcionamento de templos religiosos. **Poder de polícia da administração. Competência privativa do Distrito Federal. Lei Orgânica do Distrito Federal violada.**

1. Compete ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo distrital incompatível, em tese, com a Lei Orgânica do Distrito Federal.

2. Os locais destinados a cultos religiosos devem atender às normas relativas ao horário de funcionamento, zoneamento, edificação, higiene sanitária, segurança pública, segurança e higiene do trabalho e meio ambiente, como é exigido dos estabelecimentos comerciais, industriais e institucionais.



3. É inconstitucional a Lei nº 1.350/96, com o dispensar a exigência de alvará de funcionamento aos templos religiosos, **por impedir ao Distrito Federal o exercício privativo do poder de polícia administrativa, bem assim por violação aos art. 19, caput; 117, caput; 314, caput e parágrafo único, incisos III, IV, V e VI, alínea a, da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

(Acórdão n.195469, 20020020014799ADI, Relator: GETULIO PINHEIRO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 25/05/2004, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 17/08/2004. Pág.: 78)

A hipótese, portanto, tendo em vista a franca contrariedade ao texto da Lei Orgânica distrital que fulmina a lei guerreada, está a merecer o reconhecimento da inconstitucionalidade por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a afastá-la do ordenamento jurídico com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

## VI. Da necessidade de medida acauteladora

De acordo com os artigos 111 e 112 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, desde que presentes os requisitos pertinentes, admite-se a concessão de medida liminar para a suspensão da norma objurgada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, releva considerar que a aparência do bom direito se encontra devidamente demonstrada. Os fundamentos constitucionais invocados patenteiam a plausibilidade da tese sustentada.

Igualmente, impende registrar que o **aspecto da urgência** – *periculum in mora* – encontra-se presente à saciedade.

Isso porque há manifesta invasão de competência legislativa **privativa** do Governador do Distrito Federal para deflagrar o processo legislativo sobre o tema, por **esvaziar o poder de polícia administrativa, interferindo na organização e no funcionamento dos órgãos públicos de fiscalização**, além de dispor sobre o **uso e a ocupação do solo**, o que em tudo recomenda a *conveniência política* de suspensão da eficácia da norma atacada.

Ademais, a iminente aplicação da norma que **exclui a atuação do Poder Público** no que diz respeito ao exercício do poder de polícia — restringindo até a aplicação de **multa** e o **embargo parcial ou total da obra** irregular, bem como impedindo a demolição imediata de obras em **áreas públicas invadidas** e, assim,





permitindo que grileiros e especuladores continuem auferindo seus lucros, em prejuízo da coletividade — constitui grave afronta aos princípios que informam a administração pública, **impondo-se uma resposta rápida** do Poder Judiciário local com vistas a se garantir o interesse público e a devida proteção ao meio ambiente e à ordem urbanística.

Nesse particular, urge que seja concedida tutela imediata que retire a norma impugnada do ordenamento jurídico distrital, a justificar a concessão da liminar *inaudita altera pars*.

Outrossim, alia-se à avaliação da existência do *periculum in mora* a mensuração a respeito da premência da decisão em face de relevante **interesse de ordem pública**, consoante se depreende do sentido finalístico da norma inscrita no artigo 170, § 3.º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e no artigo 10, § 3.º, da Lei 9.868, de 1999, aplicáveis ao caso.

Dessa forma, com o intuito de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa no Distrito Federal, admite-se, em juízo de conveniência, o deferimento cautelar, como faz ver o Ministro Celso de Mello em trecho de seu voto proferido quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI 766-1/RS (DJU 27.5.1994), textualmente:

(...) Mais do que em face da configuração do *periculum in mora*, considero que o deferimento da medida liminar postulada justifica-se por razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local.

Nesse sentido, com o objetivo de possibilitar a suspensão da eficácia de diversas normas inconstitucionais, o Supremo Tribunal Federal iterativamente tem afirmado que o *periculum in mora* também consiste na **conveniência da concessão da medida cautelar**, cuja justificativa ontológica reside no caráter político que reveste o controle de constitucionalidade (RTJ 145/775 e 154/779), na medida em que age o órgão incumbido da fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis como verdadeiro “legislador negativo”.

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar da lei impugnada. Alternativamente, pede o Ministério Público seja imposto ao caso o **rito previsto no art. 113** do Regimento Interno desse Eg. TJDF: “Se houver pedido de liminar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem



social e para a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações no prazo de dez dias e a manifestação do Procurador-Geral do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Conselho Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”.

## V. Conclusão e Pedido

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

- a) O recebimento da presente ação, para que seja de imediato submetido pelo Desembargador Relator o pedido de **liminar** ao Egrégio Conselho Especial do TJDF, *inaudita altera pars*, nos termos do § 3.º do artigo 10, e dos §§ 1.º e 2.º do artigo 11, da Lei 9.868, de 1999, para suspender a eficácia da **Lei distrital 5.646/2016**, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva;
- b) após a decisão do pedido de concessão de medida liminar pelo Egrégio Conselho Especial, que sejam intimados o Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa, para prestarem informações acerca da lei impugnada, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999;
- c) em seguida, que seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador da norma impugnada, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;
- d) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- e) a procedência do pedido, confirmando-se a medida liminar eventualmente concedida, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei distrital n. 5.646/2016**, porque contrária aos artigos 3º, inciso XI, 19, *caput*,



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

52, 53, 71, § 1º, inciso IV, 100, incisos VI e X, 158, 278, 279, 280,  
289, 312, 314, 315 e 326, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 1º de abril de 2016.

***Luciano Coelho Ávila***  
Promotor de Justiça  
Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

***SELMA SAUERBRONN***  
Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios