



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

ADI 2010.00.2.014781-1

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 o **Decreto n.º 32.144**, de 30 de agosto de 2010, por afrontar os arts. 3º, inciso XI; 15, inciso X; 19, *caput*; 53; 289, § 1º; 295, *caput*; e § 1º, 312, incisos I, IV, V e VI; 314, parágrafo único e incisos I, III, IV, V, IX, X e XI; 326 e 56 (este último do Ato das Disposições Transitórias – ADT), todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Do diploma legal impugnado

Na presente ação direta de inconstitucionalidade demonstrar-se-á a incompatibilidade do decreto abaixo relacionado frente à Lei Orgânica do Distrito Federal, que tem *status* de Constituição local. Eis a redação do ato normativo:

DECRETO Nº 32.144, DE 30 DE AGOSTO DE 2010.

Aprova Projeto Urbanístico de Parcelamento no Setor de Habitações Coletivas Sudoeste – SHCSW da Região Administrativa Sudoeste/Octogonal – RA XXII.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, inciso XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, tendo em vista o que dispõe a Decisão nº 01/2010, de 28 de janeiro de 2010, do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, e o que consta do processo 030.002.513/19925, DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o Projeto Urbanístico de Parcelamento dos Blocos “A” a “V” da Superquadra – SQSW 500 e Blocos “A” e “B” do Comércio Local – CLSW 500, do Setor de Habitações Coletivas Sudoeste – SHCSW, da Região Administrativa Sudoeste/Octogonal – RA XXII, consubstanciado no Projeto de Urbanismo URB 091/09, no Projeto de Urbanismo – Planta de Detalhe – DET 091/09, no Memorial Descritivo MDE 091/09 e nas Normas de Edificação, Uso e Gabarito NGB 091/09, NGB 093/09 e NGB 095/09.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

II. Da viabilidade de provocação do controle abstrato de constitucionalidade sobre os Decretos distritais do Governador

Com o fito de afastar qualquer alegação acerca da inviabilidade de provocação da fiscalização abstrata da constitucionalidade do Decreto 32.144, revela-se oportuno tecer algumas considerações.

O publicista 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 expresse, 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 saudoso 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**” (Ob. cit., 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 essas 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.

Demonstrar-se-á no transcurso desta peça que o Decreto 32.144 trata de matéria expressamente protegida por **cláusula de reserva legal**, dado que o assunto nele versado — **parcelamento de solo urbano** — foi insculpido na Lei Orgânica do Distrito Federal por meio de norma constitucional de eficácia **limitada**.

Esse Egrégio Tribunal de Justiça, a propósito, tem consolidado escólio jurisprudencial no sentido de que é necessário o controle de Decretos que contrariem normas legais e constitucionais, consoante se observa dos seguintes arestos, *verbis*:

AÇÃO 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 TJDF.

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, sem ênfase no original)

ADI - AÇÃO 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 AÇÃO 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, sem ênfase no original)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REQUISITOS MATERIAIS. ARTS. 60, VI E 100, XXVI, DA LODF. COMPETE AO PODER EXECUTIVO O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA E ATOS ADMINISTRATIVOS.



É JURIDICAMENTE POSSÍVEL O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO DISTRITAL QUE VIOLE A LODF.PARA ANÁLISE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS ESPÉCIES NORMATIVAS, NECESSÁRIO É AVERIGUAR A PRESENÇA DE VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS.

CONSIDERANDO QUE O DECRETO LEGISLATIVO Nº 991/02 OBJETIVA A SUSPENSÃO DOS EFEITOS DOS ITENS CONSTANTES NO DECRETO Nº 17.079/95 E 19.265/98, RESTA CLARO QUE O ATO NORMATIVO EXTRAPOLOU, DE FATO, OS LIMITES ESTABELECIDOS, EIS QUE AO PODER LEGISLATIVO COMPETE TÃO-SOMENTE SUSTAR O ATO ABUSIVO. VALE REGISTRAR QUE OS DECRETOS Nº 17.079/95 E 19.265/98 DISCIPLINAM A COBRANÇA DE PREÇO PÚBLICO PARA A UTILIZAÇÃO, POR PARTICULARES, DE ESPAÇO DE LOGRADOUROS OU ÁREAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL, NOS QUAIS A PRINCÍPIO, NÃO HÁ QUALQUER EXORBITÂNCIA DO PODER REGULAMENTAR.

(TJDFT, 20020020096925ADI DF, Rel. Des. Hermenegildo Gonçalves, Acórdão 203.525, DJ 30.11.2004, sem ênfase no original).

O Decreto impugnado por meio da presente ação não só extrapolou os limites delineados pelas (inexistentes) normas legais que pretendeu regulamentar, mas, principalmente, afrontou normas da Lei Orgânica que tratam da matéria, como se verá adiante.

Vale ressaltar que, no ordenamento jurídico pátrio, apenas a lei, em regra, pode introduzir inovações primárias, criando novos direitos e novos deveres.

O Supremo Tribunal Federal comunga do mesmo entendimento esposado por esse Egrégio Tribunal de Justiça. Após verificar a presença de um coeficiente mínimo de generalidade, impessoalidade e abstração no ato normativo, cuja fiscalização concentrada de constitucionalidade se pretende, admite o Excelso Pretório que a ação direta de inconstitucionalidade se volte contra Decreto. Em outras palavras, se o Decreto extrapola os fins precípuos deixados a essa específica categoria legislativa, é 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 rematar a questão, revela-se oportuno consignar o preciso escólio jurisprudencial também do STF sobre a questão, da lavra do Ministro Celso de Mello, *verbis*:

(...)

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, sem ênfase no original).

Assim, fixada a plena viabilidade de manejo da ação direta de inconstitucionalidade do Decreto mencionado, passa-se à demonstração da incompatibilidade vertical com os preceitos estabelecidos na Carta Política do Distrito Federal.



III. Da utilização de nomenclatura equivocada pelo Decreto: burla ao princípio da reserva legal

IV.

O Decreto distrital em referência, numa análise superficial, simplesmente cuida de “aprovar Projeto Urbanístico”.

Contudo, o próprio Decreto está a indicar a utilização de nomenclatura incompatível com as finalidades a que se propõe; em verdade, não só as finalidades, mas todos os atos administrativos subsequentes à edição do malfadado Decreto.

Com efeito, o Decreto verdadeiramente veicula parcelamento de solo urbano e é nessa tentativa de ludibriar o regime jurídico (constitucional) de dois institutos absolutamente distintos, cujos conceitos, por óbvio, não se confundem, que reside a invasão da reserva de legalidade estrita estabelecida na Lei Orgânica do Distrito Federal para os temas em análise.

Não se trata, por óbvio, de simplesmente aprovar Projeto Urbanístico. O Decreto, em verdade, modifica o parcelamento do solo urbano na área a que se refere, a qual, convém ressaltar, encontra-se açambarcada pelo tombamento positivado na Carta Política local.

O **conceito** de parcelamento do solo urbano é extraído da Lei federal 6.766, de 1979, especialmente de seu art. 2.º que reza o seguinte:

Art. 2.º - O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante **loteamento** ou **desmembramento**, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º - Considera-se **loteamento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º - Considera-se **desmembramento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

§ 3º (VETADO)



§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

§ 6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

I - vias de circulação;

II - escoamento das águas pluviais;

III - rede para o abastecimento de água potável; e

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Ao proceder a modificação no sistema viário (novas vias de circulação e abertura de outras), além de promover a abertura de novos logradouros públicos, o Decreto em referência ainda promove alteração dos índices urbanísticos dos lotes situados na área a que se refere, uma vez que modifica substancialmente a área mencionada – de ocupação precipuamente horizontal (três pavimentos) para ocupação vertical, isto é, prédios de até seis pavimentos.

Mesmo a Lei federal 10.257, de 2001, nominada como “Estatuto da Cidade”, fixa a necessidade de observância do princípio de reserva legal estrita para a determinação de parcelamento e de empreendimentos de grande porte (confira-se o que preceitua o art. 5.º do referido diploma legal¹).

¹Art. 5.º Lei municipal **específica** para área incluída no plano diretor poderá determinar o **parcelamento**, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1.º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2.º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3.º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4.º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5.º Em **empreendimentos de grande porte**, em caráter excepcional, a **lei municipal específica** a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto



O escólio da doutrina a respeito do tema também se revela útil para a compreensão da questão ora delineada.

Adverte Kiyoshi Harada: “[...] o planejamento é algo que antecede o plano urbanístico a ser executado, necessariamente aprovado por lei. Nenhuma Administração poderá impor sacrifícios ao direito de propriedade invocando um planejamento teórico não encampado pela ordem jurídica”².

O escólio de Daniela Campos Libório Di Sarno³ é ainda mais detalhado a respeito do chamado **plano urbanístico** (grifos nossos):

É instrumento básico de atuação. Por meio dele, Administração Pública e a sociedade terão base para agir segundo suas próprias finalidades. Traz segurança para a iniciativa privada e responsabilidade para o Poder Público. Deve ser precedido de uma dinâmica de planejamento que, pelo levantamento de dados e índices, verificará as carências e necessidades, apontando soluções. Este resultado será traduzido em um documento que será o plano. Este processo de elaboração pode e deve envolver a população para a definição de metas mais realistas. É obrigatória a instituição da dinâmica de planejamento para o setor pública e indicativa para o setor privado, conforme dispõe o art. 174 da Constituição Federal. **Já o plano, em face do princípio da legalidade estabelecido na Constituição Federal, art. 5.º, inciso II, e art. 37, caput, deverá ser aprovado na forma da lei para que se torne imperativo perante todos.** Tendo como pressuposto a necessidade de atuação generalizada e global para que haja eficácia na atuação urbanística, é imprescindível a elaboração de planos urbanísticos para uma urbanização real, na qual a Administração Pública possa planejar também os custos.

Roga-se vênia, ainda, para a leitura do magistério de José Afonso da Silva⁴ a respeito do tema ora aventado na presente ação. Confira-se (grifos nossos):

O processo de planejamento urbanístico adquire sentido jurídico quando se traduz em planos urbanísticos. Estes são, pois, os instrumentos formais que consubstanciam e materializam as determinações e os objetivos previstos naquele. **Enquanto não traduzido em planos aprovados por lei** (entre nós), **o processo de planejamento não passa de propostas técnicas e, às vezes,**

aprovado compreenda o empreendimento como um todo. (grifos nossos).

² **Direito urbanístico:** Estatuto da Cidade: Plano Diretor Estratégico. São Paulo: NDJ, 2004, p. 34.

³ **Elementos de direito urbanístico.** Barueri: Manole, 2004, p. 62.

⁴ **Direito urbanístico brasileiro.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 94-95.



simplesmente administrativas, mas não tem ainda dimensão jurídica.

[...] o *planejamento* é um processo técnico *instrumentado* para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos – noção que se aplica ao planejamento em geral, e, portanto, também ao planejamento urbanístico. Acrescentamos que o processo de planejamento se *instrumenta* mediante a elaboração do *plano* ou *planos*. Na medida em que esse processo tende a consubstanciar-se em planos é que permite afirmar que **o planejamento urbanístico não é um simples fenômeno técnico, mas um verdadeiro processo de criação de normas jurídicas**, que ocorre em duas fases: uma preparatória, que se manifesta em planos gerais normativos; e outra vinculante, que se realiza mediante planos de atuação concreta, de natureza executiva [...].”

Não se trata aqui, por óbvio, de fixar parâmetros de controle da legalidade do Decreto distrital em face de dispositivos da legislação federal. A razão de tal digressão se refere ao fato de que a redação do Decreto distrital em análise evidencia burla patente ao regime legal do parcelamento do solo urbano no Distrito Federal. São as peculiaridades da ocupação do solo urbano do Distrito Federal, máxime na área atinente ao tombamento, como é o caso do SHCSW (Setor Sudoeste), que fizeram com que o legislador constituinte derivado **fixasse na Lei Orgânica do Distrito Federal toda um disciplina legal, de caráter vinculativo para a elaboração legislativa que lhe sucedesse.**

Não há como admitir que o Decreto distrital, em evidente equívoco, chame de “aprovação de projeto urbanístico” o parcelamento do solo urbano que ora promove. Como se verá a seguir, ao proceder dessa maneira, o legislador distrital deu ao Decreto característica de Lei em sentido estrito e, por conseguinte, desbordou por completo do exercício de sua competência constitucionalmente prevista, além de contrariar frontalmente uma série de postulados constitucionalmente positivados na Lei Orgânica do Distrito Federal.



V. Da Inconstitucionalidade do tratamento da matéria por meio de Decreto

Como menciona a ementa do Decreto ora atacado, o referido ato normativo “aprova Projeto Urbanístico de Parcelamento no Setor de Habitações Coletivas Sudoeste — SCHSW da Região Administrativa Sudoeste/Octogonal — RA XXII”.

A Carta Política do Distrito Federal estabelece expressamente a necessidade de aprovação de **lei formal** para dispor sobre **parcelamentos** de solo urbano. Eis a redação desses dispositivos:

Art. 58. **Cabe à Câmara Legislativa**, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 60 desta Lei Orgânica, **dispor sobre** todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:

(...)

IX – **planejamento e controle do uso, parcelamento, ocupação do solo e mudança de destinação de áreas urbanas**, observado o disposto nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal; (Sem ênfases no original.)

De igual modo, ao tratar especificamente da possibilidade de alteração de uso de áreas urbanas, bem como de índices urbanísticos, assim dispôs o artigo 56, parágrafo único, do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica distrital, *verbis*:

Art. 56. Até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Governador do Distrito Federal poderá enviar, precedido de participação popular, projeto de lei complementar específica que estabeleça o uso e a ocupação de solo ainda não fixados para determinada área, com os respectivos índices urbanísticos. (Artigo e parágrafo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Parágrafo único. **A alteração dos índices urbanísticos, bem como a alteração de uso e desafetação de área, até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, poderão ser efetivadas por leis complementares específicas de iniciativa do Governador, motivadas por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal.** (Sem ênfases no original.)

Em atenção à importância do tema, que tudo recomenda o amplo debate político e a participação efetiva da sociedade, entendeu por bem o



legislador do Distrito Federal em substanciar o tratamento normativo do parcelamento do solo como **norma de eficácia limitada**.

Nesse passo, e aqui na esteira da consagrada lição desenvolvida por José Afonso da Silva⁵, as normas constitucionais seriam de eficácia plena⁶, de eficácia contida⁷ e de eficácia limitada. Esta última espécie seria aquela que apresenta aplicabilidade **indireta, mediata e reduzida**, porque somente incide totalmente sobre os interesses a que se refere **após** uma normatividade ulterior que lhe desenvolva a aplicabilidade.

Por opção evidente do legislador da Carta Política do Distrito Federal, é de ver que o disposto nos referidos dispositivos substancia exatamente norma de eficácia limitada. Em outras palavras, a realização do ali disposto **exige tratamento por meio de lei complementar, a ser regularmente editada após escorreito trâmite do processo legislativo**, tudo de molde a observar a cláusula de reserva legal estrita que junte a matéria ora em exame.

Ao tratar da criação de um novo parcelamento urbano por meio de decreto, sem a prévia anuência da comunidade local, sem a realização de estudos urbanísticos e sem qualquer participação da Câmara Legislativa, o Governo do Distrito Federal incidiu em patente vício de inconstitucionalidade.

É princípio elementar do Direito Administrativo pátrio que **não há no ordenamento jurídico a figura do decreto autônomo, mas apenas o regulamentar à lei**. Não pode um decreto produzir efeitos válidos em matéria reservada à lei, especialmente quando o tema, por expressa vontade do texto

⁵ Os conceitos e categorias aqui expostos são extraídos de SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 278 p.

⁶ Norma de eficácia plena seria aquela que, desde a entrada em vigor da Constituição, produz, ou tem possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular.

⁷ Norma de eficácia contida seria aquela em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nela enunciados. Nada obstante, convém lembrar que as normas de eficácia contida gozam de uma eficácia imediata: a aptidão paralisante da normatividade veiculada em preceitos que sejam contrárias à norma constitucional.



constitucional, submete-se a regulamentação por meio de lei complementar específica.

Como se vê, o Governador do Distrito Federal acabou por vulnerar a Lei Orgânica do Distrito Federal ao editar o decreto ora impugnado, porquanto **resta por demais evidente o desrespeito às atribuições da Câmara Legislativa do Distrito Federal.**

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça local tem anulado, por inconstitucionalidade, decretos que tratem de matéria reservada à lei formal. Confira-se o seguinte escólio extraído da jurisprudência dessa Egrégia Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETOS nº 19.248/1998 e nº 22.436/2001. CONCESSÃO DE USO DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL. RESERVA LEGAL ESTRITA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA.

1.O tema concernente à concessão de uso de terras públicas rurais no Distrito Federal submete-se ao postulado constitucional da **reserva absoluta de lei**, vedando-se, em conseqüência, o tratamento por outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, **emanados de fonte normativa que se revele estranha, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo.**

2.Evidenciada a inconstitucionalidade formal dos Decretos nº 19.248, de 19 de maio de 1998 e nº 22.436, de 02 de outubro de 2.001 (que estabelecem normas sobre distribuição, administração e utilização de terras públicas rurais no Distrito Federal), **frente aos artigos 47, 48, 49, 58, VI, 60, XXVIII, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal**, julga-se procedente a ação direta de inconstitucionalidade. (20060020043114ADI, Relator EDSON ALFREDO SMANIOTTO, Conselho Especial, julgado em 30/01/2007, DJ 10/09/2007 p. 98. Sem ênfases no original.)

A valer, a própria cláusula da separação dos Poderes, um dos pilares do regime republicano, restou malferido. Quadra lembrar que o art. 53 da LODF prescreve que “são Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo”. Nessa toada, ao realizar atividade normativa própria do Poder Legislativo, o Chefe do Poder Executivo distrital, responsável pelo Decreto ora atacado, contrariou o comando constitucional consagrado tanto no plano federal quanto no plano distrital.



VI. Da afronta às regras de preservação do conjunto urbanístico de Brasília

Se não bastasse a exigência de lei complementar específica para o tratamento da matéria, qualquer novo empreendimento a ser criado na área **tombada** de Brasília está sujeito a restrições legais específicas, que passaram a ter **status constitucional** após a aprovação da Emenda à Lei Orgânica 12, de 1996.

A Carta Política distrital, em diversas de suas disposições, impõe a necessária preservação do conjunto urbanístico de Brasília, normas e princípios que, no caso presente, constituem os principais parâmetros de controle da constitucionalidade na presente ação. Confira-se:

Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:

(...)

XI – **zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado** sob a inscrição nº 532 do Livro do Tombo Histórico, **respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto nº 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria nº 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 acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 12, de 1996.)

Art. 295. As unidades de conservação, os parques, as praças, **o conjunto urbanístico de Brasília, objeto de tombamento e Patrimônio Cultural da Humanidade**, bem como os demais bens imóveis de valor cultural, **são espaços territoriais especialmente protegidos** e sua utilização far-se-á na forma da lei.

§ 1º Cabe ao Poder Público estabelecer e implantar **controle da poluição visual no Distrito Federal, de modo a assegurar a preservação da estética dos ambientes**.

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 sócio-econômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários**, de forma compatível com a preservação ambiental e cultural;

(...)

IV – **participação da sociedade civil no processo de planejamento e controle do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano** e rural;

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**; (sem ênfases no original)

Nesse contexto, o artigo 3.º, inciso XI, da Lei Orgânica impõe ao Distrito Federal o dever de **zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado** sob a inscrição 532 do Livro do Tombo Histórico, e o **respeito às definições e aos critérios constantes do Decreto 10.829**, de 2 de outubro de 1987, e **da Portaria 314**, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

Conforme demonstrado em detalhe pela Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística — PROURB, em ação que visa impedir o início das obras no local (ACP 2009.01.1.164931-6 – cópia em anexo), o Decreto 10.829, de 14 de outubro de 1987, e seus anexos I e II — denominado de Brasília Revisitada — deixam claro que **não há qualquer previsão de ocupação para a área denominada Expansão do Setor Sudoeste**.

A questão se mostra ainda mais grave na medida em que a área urbana relativa ao parcelamento aprovado pelo Decreto impugnado **não está nem nunca esteve prevista no Projeto Brasília Revisitada como passível de Expansão Residencial, além de se inserir inequivocamente em área tombada e *non aedificandi*, classificada como integrante da Escala Bucólica**.

Isso porque no documento original *Brasília Revisitada* havia previsão de Extensão do Plano Piloto para o Sudoeste e para o Noroeste, por meio da criação dos Bairros Oeste Sul e Oeste Norte, conforme mapa original constante no referido documento. A previsão de criação dos novos Bairros Oeste Sul e Oeste Norte, respectivamente, Setores Sudoeste e Noroeste **não previa a expansão desses novos bairros**, mas apenas a extensão da cidade para as referidas áreas, já com a delimitação espacial respectiva, conforme se depreende da planta original constante no documento Brasília Revisitada.



Consta do documento Brasília Revisitada, firmado pelo arquiteto-urbanista Lúcio Costa, que “**A implantação de Brasília partiu do pressuposto que sua expansão se faria através de cidades satélites, e não da ocupação urbana gradativa das áreas contíguas ao núcleo original**”.

No referido documento, que, repise-se, passou a ter **status constitucional** após a aprovação da Emenda à Lei Orgânica 12, de 1996, é clara a preocupação em se manter o equilíbrio entre as quatro escalas – Monumental, Residencial, Gregária e Bucólica –, o que expressamente demonstra **quão inapropriado seria o adensamento com construções nas proximidades do Eixo Monumental**:

A idéia de se implantar um renque de pequenas Quadras (...) surgiu como única forma realista de, uma vez admitida a fixação da Vila, barrar de fato a gradual expansão de parcelamento em lotes individuais naquela direção, o que interferiria de forma não apenas inadequada mas desastrosa com a escala monumental tão próxima.(...) O quantum populacional atingido pela abertura à ocupação dessas novas áreas (...), deve ser considerado a população limite para a capital federal, a fim de não desvirtuar a função primeira – político administrativa – que lhe deu origem. A Brasília não interessa ser grande metrópole. Finalmente, o importante ao se pensar na complementação, na preservação, no adensamento ou na expansão de Brasília é não perder de vista a postura original, é estar-se imbuído de lucidez e sensibilidade no trato dos problemas urbanos; é perceber que coisas maiores e menores têm importância análoga, consideradas cada uma em sua escala; é enfrentar os inúmeros problemas do dia a dia com disposição, firmeza e flexibilidade; é tanto saber dizer não como dizer sim na busca contínua da resposta adequada, - a tarefa tantas vezes ingrata e inglória para os técnicos que participam dedicadamente de sucessivas administrações; é fazer prevalecer o senso comum, fugindo das teorizações acadêmicas e protelatórias, e da improvisação irresponsável; é lembrar se que a cidade foi pensada “para o trabalho ordenado e eficiente, mas ao mesmo tempo cidade viva e aprazível, própria ao devaneio e à especulação intelectual, capaz de tornar-se, com o tempo, além de centro de governo e administração, num foco de cultura dos mais lúcidos e sensíveis do país.

O Plano-piloto de Brasília não se propôs visões prospectivas de esperanto tecnológico, nem tampouco resultou de promiscuidade urbanística, ou de elaborada e falsa ‘espontaneidade’.

Brasília é a expressão de um determinado conceito urbanístico, tem filiação certa, não é uma cidade bastarda. O seu *facies* urbano é o de uma cidade inventada que se assumiu na sua singularidade e adquiriu personalidade própria graças à arquitetura de Oscar Niemeyer e à sua gente”.



Ademais, O Decreto 10.829/87, que regulamenta o artigo 38 da Lei federal 3.751, de 13 de abril de 1960, no que se refere à preservação da concepção urbana de Brasília, dispõe em seu artigo 1.º, § 1.º, e artigo 2.º:

Para efeito de aplicação da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, entende-se por Plano Piloto de Brasília a concepção urbana da cidade, conforme definida na planta em escala 1/20.000 e no Memorial Descritivo e respectivas ilustrações que constituem o projeto de autoria do Arquiteto Lúcio Costa, escolhido como vencedor pelo júri internacional do concurso para a construção da nova Capital do Brasil.
§ 1º - A realidade físico-territorial correspondente ao Plano Piloto referido no caput deste artigo, deve ser entendida como conjunto urbano construído em decorrência daquele projeto e cujas **complementações, preservação e eventual expansão devem obedecer às recomendações expressas no texto intitulado Brasília Revisitada e respectiva planta** em escala 1/25.0000, e que **constituem os anexos I e II deste Decreto.**

Art. 2º - A manutenção do Plano Piloto será assegurada pela **preservação das características essenciais de quatro escalas distintas** em que se traduz a concepção urbana da cidade: a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica. (Sem ênfases no original.)

No Capítulo V, que trata da Escala Bucólica, assim dispõe o referido

Decreto:

Art. 9º - A Escala bucólica, que confere à Brasília o caráter de cidade-parque, **configurada em todas as áreas livres, contíguas a terrenos atualmente edificadas ou institucionalmente previstos para edificação e destinadas à preservação paisagística e ao lazer, será preservada** observando-se as disposições dos artigos subsequentes.

Art 10º - São consideradas **áreas non aedificandi** todos os terrenos contidos no perímetro descrito nos parágrafos 1º e 2º do artigo 1º deste Decreto que não estejam edificadas ou institucionalmente destinadas à edificação, nos termos da legislação vigente, à exceção daqueles onde é prevista expansão predominantemente residencial em Brasília Revisitada.

§ 1º - Nas áreas referidas no *caput* deste artigo onde prevalece a cobertura vegetal do cerrado nativo, esta será preservada e as demais serão arborizadas na forma de bosques, com particular ênfase ao plantio de massas de araucária, no entorno direto da Praça dos Três Poderes.

§ 2º - Nas áreas non aedificandi poderão ser permitidas instalações públicas de pequeno porte que venham a ser consideradas necessárias, desde que aprovadas pelo CAUMA. (Sem ênfases no original.)

Ademais, a proximidade da área objeto do decreto impugnado com o Eixo Monumental fere a escala da Monumentalidade da cidade, de modo a pôr ,



uma vez mais, em evidente risco o tombamento de Brasília como patrimônio cultural da humanidade.

A recente alteração do número de pavimentos dos edifícios que se deseja construir, de três para seis, revela a nítida prevalência de interesses econômicos em detrimento da necessária preservação da área tombada da capital da República.

A consequência dessa previsão oportunista de ocupação de espaços urbanos especialmente protegidos viola também diversas outras normas da Lei Orgânica do Distrito Federal que tratam da Política Urbana (art. 312 e seguintes).

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

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

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

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

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

(...)

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

IV - a **manutenção, segurança e 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;**

(...)

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;

(...)

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

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

(...)

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

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, visando garantir a ocupação ordenada do território, tem anulado normas semelhantes ao decreto ora impugnado. Veja-se:

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

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



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

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

Assim, verifica-se de plano tratar-se de norma casuística destinada a favorecer especificamente o interesse econômico de alguns particulares em detrimento de toda a população do Distrito Federal.

Resta evidente, em última instância, a **ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade e do interesse público**, expressos no artigo 19, *caput*, da Lei Orgânica distrital, a respaldar a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo impugnado.

VII. Da afronta à exigência de estudo prévio de impacto ambiental

Por fim, vale destacar que o estabelecimento de novas ocupações e usos para o território sem o estudo prévio de impacto ambiental evidencia também a violação direta ao artigo 289, § 1.º, da Lei Orgânica distrital, que estabelece:

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. (Sem ênfases no original.)

Nesse sentido é o entendimento pacificado no âmbito do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI LOCAL FACE À LODF. COMPETÊNCIA. LIMINAR. REQUISITOS.

(...)

IV- LIMINAR CONCEDIDA EM RAZÃO DA PRESENÇA DOS REQUISITOS DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO NA DEMORA, PARA SUSPENDER, COM EFICÁCIA EX NUNC, ATÉ ULTERIOR JULGAMENTO DE MÉRITO, A LEI LOCAL Nº 1653/97, QUE FIXA A COLÔNIA AGRÍCOLA BERNARDO SAYÃO NA REGIÃO ADMINISTRATIVA VIII E PERMITE REGULARIZAÇÃO DE PARCELAMENTOS NAQUELA ÁREA, PARA POSTERIOR ALIENAÇÃO, **INOBSERVANDO AS DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 8883/94 E O § 1º DO ART. 289 DA LODF QUE CONDICIONA A APROVAÇÃO DE PROJETOS DE PARCELAMENTO DO SOLO A ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL.**

(19980020004627AIL, Relator NANCY ANDRIGHI, Conselho Especial, julgado em 17/03/1998, DJ 24/12/1998 p. 5. Sem ênfases no original.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 803/2009. LEI QUE DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL - PDOT. EMENDAS PARLAMENTARES. POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA PERTINÊNCIA À MATÉRIA DA PROPOSIÇÃO E NÃO ACARRETE AUMENTO DE DESPESA. ARTIGOS IMPUGNADOS QUE TRATAM DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA. EXORBITÂNCIA DO PODER DE EMENDA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. OCUPAÇÃO DESORDENADA DO TERRITÓRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

(...) 2. Inconstitucionalidade material. A Lei Complementar 803/2009 é materialmente inconstitucional, tendo em vista que suas disposições demonstram a inobservância da necessidade de ocupação ordenada do território do Distrito Federal, com o devido respeito ao meio ambiente e ao patrimônio urbanístico, nos termos prescritos pela Lei Orgânica do Distrito Federal. Vícios materiais de inconstitucionalidade existentes em função: a) da violação de disposições da LODF que tratam da Política Urbana (art. 312 e seguintes) e de princípios como a "adequada distribuição espacial das atividades sócio-econômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários" (art. 312, inc. I), da "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de



urbanização" (art. 314, inc. III) e da "prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado" (inc. V); b) do **estabelecimento de novas ocupações e usos para o território sem o prévio zoneamento ecológico-econômico e sem estudo prévio de impacto ambiental (violação ao artigo 289, § 1º, da LODF)**; c) do desrespeito ao zoneamento ambiental e ao plano de manejo das unidades de conservação da natureza, em afronta ao artigo 317, § 3º, da LODF; d) flagrante ofensa aos princípios da igualdade, impessoalidade, moralidade, razoabilidade, motivação e interesse público (arts. 19, caput, e 51 da LODF); e) desproporcionalidade.

- Ação julgada parcialmente procedente. Unânime. (20090020175529ADI, Relator OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, julgado em 27/04/2010, DJ 31/05/2010 p. 98. Sem ênfases no original.)

A consequência dessa previsão isolada e descontextualizada de novos parcelamentos é a contrariedade a dispositivos consagrados na Lei Orgânica do Distrito Federal, que fixam a obrigatoriedade do plano diretor. Vale frisar que, segundo a dicção constitucional, **é o plano diretor justamente o instrumento realizador das políticas de planejamento e desenvolvimento urbano e regulador do direito de uso e ocupação do solo**. Segundo a própria Lei Orgânica, em seu art. 15, inciso X, os planos diretores locais e plano diretor de ordenamento territorial cuidam de “promover adequado ordenamento territorial integrado aos valores ambientais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano”.

A criação descriteriosa de novos parcelamentos urbanos, sem a realização prévia dos estudos urbanísticos globais que avaliem o impacto de tais alterações, tem sido rechaçada pelo Eg. Conselho Especial do Tribunal de Justiça local. A título exemplificativo, vale destacar a seguinte ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE ATOS ESTATAIS DE EFEITO CONCRETO. REJEIÇÃO. LEIS COMPLEMENTARES DISTRITAIS NS. 719 e 731. ALTERAÇÃO DOS PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE LOTES ESPECÍFICOS SITUADOS NO SETOR DE MÚLTIPLAS ATIVIDADES SUL. OFENSA AOS ARTS. 19, CAPUT, 316 a 321 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

- A lei complementar que define os parâmetros de uso e ocupação de solo, bem como a que altera os parâmetros de uso e ocupação do solo, não são leis preordenadas a situações plenamente identificadas, não



havendo que se falar em atos estatais de efeitos concretos a inviabilizar a interposição de ação direta de inconstitucionalidade.

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

- A inobservância do disposto no parágrafo único do artigo 321 da LODF, que garante a participação da população interessada na revisão do plano diretor de ordenamento territorial e plano diretor local, bem como a violação de preceitos constitucionais, ensejam a declaração de inconstitucionalidade material das referidas normas legais.

- Ação julgada procedente. Maioria.(20090020092308ADI, Relator OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, julgado em 02/03/2010, DJ 23/06/2010 p. 36. Sem ênfases no original.)

Pelo exposto, impõe-se a retirada do Decreto 32.144 do ordenamento jurídico distrital, de forma a fazer prevalecer os princípios e normas da Carta Política do Distrito Federal, que determinam a ocupação ordenada do território do Distrito Federal, com a sujeição de novos parcelamentos a estudo prévio de impacto ambiental, garantindo-se também, no caso presente, a necessária proteção do conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição nº 532 do Livro do Tombo Histórico.

VIII. 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 do ato normativo ora impugnado, 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 do ato impugnado, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999;
- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar manifestação sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e



d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade do **Decreto nº 32.144**, de 30 de agosto de 2010, porque contrário aos arts. 3º, inciso XI, 15, inciso X, 19, *caput*, 53, 289, § 1º, 295, *caput*, e § 1º, 312, incisos I, IV, V e VI, 314, parágrafo único, e incisos I, III, IV, V, IX, X e XI, 326 e 56 (ADT), da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 8 de setembro de 2010.

Antonio Henrique Graciano Suxberger

Promotor de Justiça

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade do PGJ

EUNICE PEREIRA AMORIM CARVALHIDO

Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

MPDFT