



**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 2012.00.2.011436-7**

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 as **Leis Complementares 843**, de 4 de maio de 2012, e **831**, de 28 de abril de 2011, que alteraram a redação do **artigo 24 da Lei Complementar 766**, de 19 de junho de 2008, por afrontarem os arts. 3º, inciso XI, 19, *caput*, 295, *caput*, e § 1º, 312, incisos I, IV, V e VI, 314, parágrafo único, e incisos I, III, IV, V, IX, X e XI, e 326, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



## I. Dos diplomas legais impugnados

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

Convém destacar, por oportuno, que as leis ora questionadas prorrogam o prazo (*improrrogável*, na redação original da Lei Complementar 766/2008) para a regularização dos estabelecimentos que ocupam áreas públicas contíguas às lojas situadas no Comércio Local Sul, do Setor de Habitações Coletivas Sul – SHCS, na Região Administrativa de Brasília.

Ressalte-se que a **redação original** do *caput* do artigo 24 da **Lei Complementar 766**, de 19 de junho de 2008, bem como a sua redação alterada pela **Lei Complementar 821**, de 2010, não são atacadas na presente ação, por já terem sido impugnadas nos autos da **ADI 2010.00.2.006132-5**, cujo acórdão que julgou improcedente o pedido da ação é objeto de recurso extraordinário interposto por este Ministério Público, ainda pendente de julgamento (doc. 3).

Já a impugnação da Lei Complementar 831 atende ao magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que estabelece que, se a lei a ser repristinada possuir o mesmo vício de inconstitucionalidade, impõe-se a impugnação de todo o bloco normativo.

Eis a redação das leis ora impugnadas:

### **LEI COMPLEMENTAR Nº 843, DE 4 DE MAIO DE 2012**

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Altera a Lei Complementar nº 766, de 19 de junho de 2008, que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no Comércio Local Sul, do Setor de Habitações Coletivas Sul – SHCS, na Região Administrativa de Brasília – RA I, e dá outras providências.

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

Art. 1º O art. 24 da Lei Complementar nº 766, de 19 de junho de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:



Art. 24. Os estabelecimentos que, em 19 de junho de 2008, já ocupavam área pública devem se adequar ao disposto na presente Lei Complementar até 30 de abril de 2013.

Art. 2º (VETADO).

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

### **LEI COMPLEMENTAR Nº 831, DE 28 DE ABRIL DE 2011**

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Altera o art. 1º da Lei Complementar nº 821, de 15 de abril de 2010, e dá outras providências.

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

Art. 1º O art. 24 da Lei Complementar nº 766, de 19 de junho de 2008, passa a vigorar com a seguinte alteração:

Art. 24. Os estabelecimentos que já ocupam área pública deverão se adequar ao disposto na presente Lei Complementar, improrrogavelmente, até 30 de abril de 2012.

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

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

## **II. Da contrariedade à Lei Orgânica do Distrito Federal**

Assim como demonstrado pelo Ministério Público nos autos da **ADI 2010.00.2.006132-5** — em que foram impugnadas a **Lei Complementar 766**, de 2008, que permitiu a regularização dos estabelecimentos que ocupam áreas públicas contíguas às lojas situadas no Comércio Local Sul, e a **Lei Complementar 821**, de 2010, que prorrogou o prazo originalmente fixado —, as leis objeto da presente ação padecem dos mesmos vícios de inconstitucionalidade material.

Isso porque promovem novamente, pela segunda e terceira vez consecutivas, a prorrogação do prazo inicialmente fixado, **impedindo o exercício do poder de polícia administrativa em relação aos comerciantes que ignoraram a determinação legal de regularização** da ocupação das áreas públicas ocupadas.



O próprio parágrafo único do mesmo artigo 24 da Lei Complementar 766 estabelece expressamente a consequência para o descumprimento da legislação relativa à regularização das ocupações, de forma a compelir os empresários beneficiados a trazerem para a legalidade as referidas invasões de espaços públicos. Veja-se:

Art. 24. Os estabelecimentos que, em 19 de junho de 2008, já ocupavam área pública devem se adequar ao disposto na presente Lei Complementar até 30 de abril de 2013. (*Caput* com a redação da Lei Complementar nº 843, de 2012.) 1

Parágrafo único. **O descumprimento ao disposto neste artigo ensejará o início imediato dos procedimentos de embargo e demolição**, dispostos na Lei nº 2.105, de 8 de outubro de 1998, e nas normas regulamentares pertinentes, **por parte do órgão responsável pela fiscalização de atividades urbanas** do Governo do Distrito Federal. (Sem ênfases no original.)

Convém transcrever alguns dos preceitos da Lei Orgânica do Distrito Federal que servem como parâmetro de controle da constitucionalidade na presente ação:

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**;

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 artigo 3º, 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.

Ao prorrogar repetidamente o prazo para a adequação dos estabelecimentos às regras estabelecidas pela Lei Complementar 766, **impedindo o exercício do poder de polícia administrativa**, não foram observadas importantes restrições impostas pela Carta Política distrital, que visam à ocupação ordenada do território, em especial as que **determinam a preservação do conjunto urbanístico de Brasília**.

Ou seja, ainda que se admita a constitucionalidade da regularização determinada pela Lei Complementar 766, pendente de definição pelo Supremo Tribunal Federal, a prorrogação do prazo para que ela seja implementada **constitui nova afronta** às disposições da Carta Política distrital, pois não só permite como **incentiva a continuidade das ocupações irregulares existentes, feitas sem qualquer limitação de espaço ou observância de normas de segurança, o que põe em risco os frequentadores de tais estabelecimentos**.

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

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



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

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

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

(...)

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

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, visando garantir a ocupação ordenada do território, tem anulado leis semelhantes à ora impugnada. 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 lei casuística destinada a favorecer especificamente o interesse econômico de alguns particulares em detrimento de toda a população do Distrito Federal.

Descortina-se, claramente, que as leis impugnadas promovem flagrante desvio de finalidade, além da falta de motivo de interesse público que justifique a medida, uma vez que não se encontra explicação razoável para a constante prorrogação do prazo para a regularização, **inicialmente fixado, de forma improrrogável, para junho de 2009.**

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

Pelo exposto, impõe-se a retirada das leis impugnadas do ordenamento jurídico distrital, de forma a fazer prevalecer os princípios e normas da Carta Política do Distrito Federal, que determinam a ocupação ordenada do território do Distrito Federal, com a necessária **proteção do conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição nº 532 do Livro do Tombo Histórico** (art. 3º, inc. XI, da Lei Orgânica distrital), fazendo-se prevalecer o interesse público.

### **III. Do Pedido**

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



- a) o recebimento da presente ação, para que se determine a notificação do Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Governador do Distrito Federal, a fim de prestarem informações acerca dos atos normativos ora impugnados, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999;
- b) em seguida, que seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador dos atos impugnados, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999;
- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade das **Leis Complementares 843**, de 4 de maio de 2012, e **831**, de 28 de abril de 2011, que alteraram a redação do artigo 24 da Lei Complementar 766, de 19 de junho de 2008, porque contrárias aos arts. 3º, inciso XI, 19, *caput*, 295, *caput*, e § 1º, 312, incisos I, IV, V e VI, 314, parágrafo único, e incisos I, III, IV, V, IX, X e XI, e 326, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 22 de maio de 2012.

***André Luiz Duran***  
Promotor de Justiça  
Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ  
**MPDFT**

***ZENAIDE SOUTO MARTINS***  
Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios  
**MPDFT**