

Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

ADI 2004 00 2 008831-2

O **Procurador-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 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 8.185, de 14 de maio de 1991, com a nova redação que lhe foi dada pela Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

Ação Direta de Inconstitucionalidade
com pedido de medida liminar

contra a **Lei Complementar distrital 650**, de 24 de setembro de 2002, frente aos artigos 3º, inciso XI, 19, *caput*, 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, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

I. Do diploma legal impugnado

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Complementar distrital 650, de 2002, frente aos artigos 3º, inciso XI, 19, *caput*, 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, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar a íntegra do diploma distrital ora atacado, veiculado no Diário Oficial do Distrito Federal de 11.10.2002, *verbis*:

LEI COMPLEMENTAR 650, DE 24 DE SETEMBRO DE 2002

(Autor do Projeto: Deputado Distrital José Edmar)

Dispõe sobre a regularização, como área habitacional, do Condomínio Porto Rico, Região Administrativa de Santa Maria – RA XIII.

O Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal promulga, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguinte Lei Complementar, oriunda de Projeto vetado pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:

Art. 1º A área denominada Condomínio Porto Rico, chácaras de nºs 17 e 18 do Núcleo Rural Santa Maria, Região Administrativa de Santa Maria – RA XIII, conforme mapa em anexo, caracterizada no Plano Diretor de Orçamento Territorial – PDOT – como zona urbana de dinamização, **fica destinada ao uso habitacional.**

Art. 2º O Poder Executivo definirá a poligonal e elaborará o projeto urbanístico da área que consta do *caput*, obedecidos os índices de ocupação e uso do solo estabelecidos pela Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997.

Art. 3º **Ficam aprovados**, observados os índices de ocupação e uso do solo específico para o setor de que trata a Lei Complementar nº 457, de 8 de janeiro de 2002, **os parcelamentos denominados Sítios Santa Luzia I e II, localizados na Região Administrativa de São Sebastião, com memoriais de parcelamentos do solo** depositados no Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis, sob Registros nºs 2/35714 e 2/35715.

Parágrafo único. **É permitida a utilização das unidades nos mesmos moldes do Setor de Mansões Park Way**, ou para área similar, que igualmente se ajuste às características e finalidades da gleba de que trata a presente Lei Complementar.

Art. 4º Para implantação do disposto nesta Lei Complementar o Poder Executivo fica autorizado a **proceder permuta ou desapropriação de áreas.**

Art. 5º A **regularização do Condomínio Porto Rico** fica sujeita a parecer prévio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, por intermédio de sua Gerência Executiva no Distrito Federal, nos termos do Decreto Federal de 10 de janeiro de 2002.

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 3 de outubro de 2002
Deputado GIM ARGELLO
Presidente (sem ênfase no original)

II. Da Inconstitucionalidade formal

A lei impugnada, elaborada por iniciativa do Deputado Distrital José Edmar, dispõe sobre a alteração da destinação de áreas das Regiões Administrativas de Santa Maria e de São Sebastião, de modo a alterar a sua destinação original e permitir, inclusive, a desapropriação de tais áreas.

Com efeito, a lei impugnada deixa de observar as principais normas gerais acerca da **legitimidade para a propositura de leis** que disponham sobre uso e ocupação do solo no Distrito Federal, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo.

A Lei Complementar 650, de 2002, merece ser declarada formalmente inconstitucional, uma vez que faz tábula rasa da disciplina contida na Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da iniciativa de leis. Elaborada mediante iniciativa parlamentar, a lei ora atacada dispõe sobre a ocupação do solo no Distrito Federal, seu uso e destinação, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Governador do Distrito Federal.

Desta forma, foram violados vários dispositivos da Lei Orgânica distrital, com destaque para o artigo 3º, inciso XI, artigo 52, artigo 100, inciso VI, artigo 321, *caput*, e o artigo 326, *caput*, *in verbis*:

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.**

Art. 321. **É atribuição do Poder Executivo** conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e **elaboração dos planos diretores** de ordenamento territorial e locais, **bem como sua implementação.**

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: (sem ênfases no original)

Pela simples leitura da lei impugnada, que altera significativamente a destinação de uso de áreas localizadas na Região Administrativa de Santa Maria e de São Sebastião, além de permitir a desapropriação de tais imóveis, vê-se que ela trata de matéria da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe conduzir o planejamento urbano no Distrito Federal por meio dos órgãos especializados de sua estrutura administrativa.

A propósito, no seu artigo 3º, inciso XI, a 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.

Ora, essas definições e critérios constantes dos mencionados Decreto 10.829, de 1987, e da Portaria 314, de 1992, foram expressamente inseridos na Lei Orgânica do Distrito Federal pela Emenda 12, de 1996. E, a respeito, dispõem os mencionados diplomas que, desde então, também possuem *status* constitucional:

DECRETO 10.829, DE 14 DE OUTUBRO DE 1987

(...)

Art. 14. **O Governador do Distrito Federal proporá a edição de leis que venham a dispor sobre o uso e ocupação do solo em todo o território do Distrito Federal.**

(Sem ênfase no original)

Assim, a inconstitucionalidade, na espécie, é de natureza formal, contaminando toda a Lei Complementar distrital 650, de 2002, e não apenas algum artigo ou dispositivo isolado. Na espécie, o procedimento estabelecido pela Lei Orgânica distrital defere a iniciativa das leis acerca do uso e ocupação do solo no Distrito Federal ao Governador do Distrito Federal, que também tem o poder de veto *in casu* (LODF, art. 58, *caput* e inciso IX). À Câmara Legislativa compete apenas votar projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo, não podendo nenhum de seus membros apresentar projeto de lei sobre a matéria, como ocorreu na presente hipótese, em que foi apresentado Projeto de Lei por Deputado Distrital, que tramitou na Câmara Legislativa do Distrito Federal até sua final aprovação.

Tais disposições, que estabelecem a competência privativa do Poder Executivo para tratar do tema, objetivam uma ocupação ordenada do território. Para isso, centralizam no Poder Executivo a iniciativa para a adoção de medidas eventualmente necessárias.

Ademais, deve-se ressaltar que, no âmbito da repartição de competências da Federação Brasileira, o Distrito Federal tem ampla competência para a ordenação do seu território. É expressão dessa ordenação e de sua garantia a aprovação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, assim como dos planos diretores locais, que tornam o meio ambiente urbano mais estabilizado em relação à destinação e ao uso de suas áreas.

Dessa forma, a Lei Orgânica do Distrito Federal objetiva restringir a possibilidade de alterações, sem que haja planejamento e análise prévios da necessidade e da utilidade na mudança de destinação por parte dos órgãos públicos responsáveis pela política de ocupação territorial. Vale ressaltar, mais uma vez, que tais restrições não foram observadas na presente hipótese, na medida em que o projeto de lei complementar aprovado foi de iniciativa parlamentar.

Destarte, por restar configurado o vício de iniciativa da Lei Complementar distrital 650, de 2002, cumpre declarar ao final a sua inconstitucionalidade formal, com efeito *ex tunc*, a fim de que não se lhe reconheçam efeitos jurídicos.

III. Da inconstitucionalidade material

Na espécie, merecem ser declarados materialmente inconstitucionais todos os artigos da lei impugnada, porque interdependentes, pois deixam 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.

É patente a incompatibilidade vertical de todas as disposições da referida lei frente aos artigos 19, *caput*, 312, inciso I, 314, incisos I, III, IV, V, IX e XI, alíneas "a" e "b", 321, *caput*, e 326, *caput*, incisos I, III e IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A lei impugnada, ao alterar significativamente a destinação de diversas áreas (art. 1º), autorizando, inclusive, a desapropriação de imóveis com o objetivo de legitimar a sua indevida ocupação (arts. 3º, 4º e 5º), sem qualquer estudo prévio por parte dos órgãos especializados, também violou diversas normas da Lei Orgânica do Distrito Federal que tratam da Política Urbana (art. 312 e seguintes).

Assim, objetivos como a "adequada distribuição espacial das atividades sócio-econômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários" (art. 312, inc. I) são esquecidos e importantes princípios norteadores da política de desenvolvimento urbano não são observados, como o

que trata da "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" (art. 314, inc. III) e da "prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado" (inc. V).

De igual modo, há violação direta 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;

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;

(...)

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;

IV - **elaboração, acompanhamento permanente e fiscalização da execução do plano diretor de ordenamento territorial** e dos planos diretores locais.

(sem ênfases no original)

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

Dessa forma, é evidente que uma lei que permite a alteração descréscita da destinação de áreas urbanas com o objetivo de legitimar a sua ocupação irregular viola os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da razoabilidade e do interesse público, expressos no artigo 19, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Resta indelével na espécie, portanto, a violação sob o aspecto material da Carta Política distrital, patente em virtude da inobservância de regra de concretização de diversos princípios: (i) da **razoabilidade**, uma vez que o meio eleito para atender ao interesse de cunho particular dissocia-se da própria *ratio* que informa uma proposição legislativa genérica e abstrata; (ii) da **impessoalidade**, dado que o interesse a ser atingido pela lei atacada é individual e titularizado pelos ocupantes dos referidos lotes; (iii) da **moralidade**, porque a lei se afasta da pauta ética que deve jungir a atuação do Poder Público ao

interesse coletivo; (iv) da legalidade, que determina na espécie a ocupação ordenada do solo com a observância das diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal; (v) da motivação, vez que o escopo da alteração cinge-se ao interesse dos atuais ocupantes das áreas, e não ao interesse público, este sim motivador da expedição de diplomas legais.

Dessa forma exsurge a desconformidade da Lei Complementar distrital 650, de 2002, em toda a sua extensão, aos postulados consolidados nos artigos 3º, inciso XI, 19, *caput*, 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, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

IV. Da necessidade de concessão da medida liminar

De acordo com os artigos 114 a 116 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, desde que presentes os requisitos, admite-se a concessão de medida liminar para a suspensão da lei 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 porque o diploma distrital desborda por completo da iniciativa da Casa Legislativa para tratar de matéria afeita ao Poder Executivo do Distrito Federal.

Igualmente, impende registrar que o aspecto da urgência – *periculum in mora* – encontra-se presente à saciedade. Nesse particular, há de se ter em conta a iminente lesão ao interesse público, substanciada na ocupação indevida das áreas a que se refere a lei atacada, cuja destinação restou inconstitucionalmente alterada, em franca situação de insegurança jurídica e de desrespeito aos ditames da Carta distrital Maior.

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". Tal escólio vem sendo mantido, a teor do que se observa em recente decisão abaixo transcrita:

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. Inciso X do parágrafo único do artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

- Não há dúvida de que há relevância jurídica nas questões de saber se, em face da atual Constituição, persiste a necessidade da observância pelos Estados das normas federais sobre o processo legislativo nela estabelecido, bem como se o preceito do § 7º do artigo 144 da Carta Magna Federal, o qual alude a lei ordinária, se aplica à Lei Orgânica da Polícia Civil Estadual.

- **Dada a relevância jurídica dessas questões, que envolvem o alcance do Poder Constituinte Decorrente que é atribuído aos Estados, é possível, como se entendeu**

em precedentes desta Corte, utilizar-se do critério da conveniência, em lugar do *periculum in mora*, para a concessão de medida liminar, ainda quando o

dispositivo impugnado já esteja em vigor há anos. Pedido de liminar deferido, para suspender, ex nunc e até a decisão final desta ação, a eficácia do inciso X do parágrafo único do artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

(STF, ADIMC-2314/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, J. 25.4.2001, unânime, DJU 8.6.2001, p. 5, sem ênfase no original; no mesmo sentido, cf. ADIMC 1087/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, J. 1º.2.1995, unânime, DJU 7.4.1995, p. 8870)

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar da Lei Complementar distrital 650, de 2002, até decisão definitiva nos presentes autos.

V. Do Pedido

Diante do exposto, requer o Procurador-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 Complementar distrital 650, de 24 de setembro de 2002, **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 seja intimado o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para prestar 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 do ato impugnado, 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 Complementar distrital 650, de 24 de setembro de 2002, frente aos artigos 3º, inciso XI, 19, *caput*, 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, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Brasília/DF, 9 de novembro de 2004.

Antonio Henrique Graciano Suxberger

Promotor de Justiça Adjunto

Assessor de Controle de Constitucionalidade

ROGERIO SCHIETTI

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

MPDFT