



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**  
Procuradoria-Geral de Justiça

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

A **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6.º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

contra a **Lei distrital 4.893**, de 26 de julho de 2012, frente aos artigos 19, *caput*, 51, 100, inciso VI, 312, inciso I, 314, incisos I, III, IV, V, IX e XI, alíneas “a” e “b”, 316, 317, 318, 319, 321, *caput*, 326, *caput* e incisos I, III e IV, e 56, este último do Ato das Disposições Transitórias, 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 da lei ordinária abaixo relacionada frente à Lei Orgânica do Distrito Federal, que tem *status* de Constituição local. Eis a redação da lei impugnada:

### **LEI Nº 4.893, DE 26 DE JULHO DE 2012**

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre loteamento fechado e dá outras providências.

O VICE-GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, NO EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Considera-se loteamento fechado, para efeito do disposto no art. 122, XI, da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, o parcelamento do solo urbano cuja delimitação de perímetro, no todo ou em parte, seja marcada por muro, cerca, grade ou similares e que mantenha controle de acesso de seus moradores e visitantes.

§ 1º Para a implantação de loteamento fechado, faz-se necessária a aprovação do projeto urbanístico de parcelamento do solo.

§ 2º Os loteamentos e parcelamentos fechados poderão ser delimitados por grades, muros de alvenaria, cercas vivas ou cercas de arame, com altura máxima de três metros acima do nível do terreno.

§ 3º Os loteamentos e parcelamentos implantados de fato que tenham processo de regularização em andamento até a data de publicação desta Lei poderão solicitar autorização de natureza transitória para manutenção dos muros, portaria e demais benefícios previstos nesta Lei à Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios – SERCOND.

§ 4º Em caso de cercamento, é obrigatório o acabamento em ambos os lados.

§ 5º As portarias edificadas nos parcelamentos de solo que tenham projetos urbanísticos aprovados ou em loteamentos consolidados em processo de regularização até a data de publicação desta Lei serão objeto de análise e aprovação pela administração regional competente.

§ 6º A sociedade civil representativa dos moradores, no prazo de cento e vinte dias contados da publicação desta Lei, deverá apresentar o projeto de construção da portaria do loteamento perante a administração regional competente para fins de aprovação, sob pena de incorrerem na prática de infrações e penalidades previstas no art. 163 da Lei nº 2.105, de 8 de outubro de 1998.

§ 7º São dispensadas de apresentação de projeto e licenciamento as construções de grades e muros, exceto de arrimo, que visam proteger os loteamentos fechados.

Art. 2º O Poder Público pode expedir a outorga de concessão de direito real de uso onerosa em favor de entidade representativa dos moradores do loteamento ou, na falta desta, de proprietário do



loteamento, referente às áreas de lazer e às vias de circulação, criadas quando do registro do parcelamento do solo.

§ 1º Devem ajustar-se aos termos desta Lei os processos e projetos de parcelamento do solo e projetos habitacionais de competência da secretaria de Estado de Regularização de Condomínios do Distrito Federal, caso haja interesse na qualificação dos parcelamentos em questão como loteamento fechado.

§ 2º A entidade representativa de que trata este artigo deve comprovar a adesão da maioria absoluta dos moradores junto à SERCOND.

Art. 3º A outorga da concessão de direito real de uso onerosa é feita por Decreto do Poder Executivo, após aprovação do projeto de parcelamento ou de regularização dos assentamentos informais, que deve dispor sobre:

- I – as áreas abrangidas pela concessão de direito real de uso onerosa;
- II – os encargos relativos à manutenção e à conservação das áreas de lazer e vias de circulação.

Art. 4º É condição para a expedição da outorga de concessão de direito real de uso onerosa referente às áreas de lazer e às vias de circulação o atendimento ao constante no projeto urbanístico do loteamento e na licença ambiental concedida pelo órgão competente.

Parágrafo único. As áreas integrantes do loteamento fechado destinadas a fins institucionais sobre as quais não incidirá concessão de direito real de uso são definidas por ocasião do projeto de aprovação do parcelamento e são mantidas sob responsabilidade da entidade representativa dos moradores ou do proprietário do loteamento a que se refere o art. 2º, que exercerá a defesa da utilização prevista no projeto, de forma a garantir o seu cumprimento.

Art. 5º O ônus da concessão de direito real de uso consiste:

- I – na manutenção do paisagismo da área do loteamento ou parcelamento;
- II – na coleta de resíduos nas vias internas do loteamento e no acondicionamento adequado na entrada do loteamento, conforme normas pertinentes, para posterior coleta pelo Serviço de Limpeza Urbana – SLU;
- III – na guarda de acesso às áreas fechadas do loteamento e na vigilância das áreas comuns internas, que poderão ser controladas por meio de implantação de circuito interno de vigilância.

Parágrafo único. A manutenção, a guarda e a limpeza das unidades não edificadas do parcelamento são de responsabilidade de seus cessionários.

Art. 6º O não cumprimento no disposto no Decreto da concessão de direito real de uso onerosa acarreta:

- I – a perda do caráter de loteamento fechado;
- II – a retirada das benfeitorias, incluídos os fechamentos e portarias, sem ônus para o Distrito Federal.

Parágrafo único. A remoção das benfeitorias executadas fica a cargo da entidade representativa dos moradores ou do proprietário do loteamento.

Art. 7º Caso haja a descaracterização do empreendimento como loteamento fechado, as áreas abrangidas pela concessão de direito real de uso onerosa passam a integrar o sistema viário e as áreas públicas de lazer do Distrito Federal.



Art. 8º O Poder Público, por razões urbanísticas e no interesse público, pode intervir nas áreas de lazer e de circulação e nos espaços para equipamentos públicos e comunitários.

Parágrafo único. Os atos modificativos, extintivos e construtivos em que importe interesse do Estado deverão ser previamente comunicados por escrito, com prazo de trinta dias de antecedência, aos representantes legais dos loteamentos ou parcelamentos fechados.

Art. 9º Os loteamentos com autorização poderão ter uma portaria central de acesso dos moradores e visitantes.

§ 1º As portarias previstas neste artigo poderão ser constituídas por cancelas, guaritas, circuito interno de TV e meios de identificação para controle de automóveis e pessoas.

§ 2º É garantido, mediante simples identificação ou cadastramento, o acesso de pedestres ou condutores de veículos não residentes nas respectivas áreas fechadas do loteamento.

Art. 10. O Poder Executivo regulamentará, em sessenta dias contados da publicação desta Lei, a norma específica para a regularização das portarias em loteamentos consolidados em processo de regularização.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

Impugna-se nesta ação todos os dispositivos da Lei 4.893. Isso porque os vícios de inconstitucionalidade presentes, na espécie, contaminam todos os dispositivos da lei, e não apenas algum artigo ou dispositivo isolado, tendo em vista a nítida interdependência existente entre eles. Impõe-se, portanto, a declaração da inconstitucionalidade de todo o **bloco normativo** ora impugnado, em atenção a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.932/99. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR (CF, ARTIGO 192, II). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIAL DEFICIENTE QUANTO À ANÁLISE DOS TEXTOS IMPUGNADOS. NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO. PRECEDENTES.

1. **Impugnação isolada apenas de partes de um sistema legal, interligadas ao seu conjunto, torna inviável o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, dado que, reconhecida a inconstitucionalidade parcial de alguns preceitos, os outros perdem o seu sentido.**

2. Não se conhece da ação direta de inconstitucionalidade, se a inicial deixa de proceder ao cotejo analítico de todas as suas disposições, tendo em vista os dispositivos constitucionais apontados como violados. Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece.

(STF - ADI 2174-5/DF - Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA - Data de julgamento: 14/4/2000 - DJ de 7/3/2003 – Sem ênfases no original.)



## II. Da inconstitucionalidade formal (exigência de lei complementar e exorbitância do poder de emenda)

No que se refere à inconstitucionalidade formal da Lei 4.593, vê-se que ela:

a) possui o chamado “**vício de forma**”, por ter sido aprovada sob a forma de lei *ordinária*, apesar de tratar de assunto reservado a lei complementar, por expressa exigência da LODF; e

b) contém diversos dispositivos que foram incluídos posteriormente, via **emendas aditivas de iniciativa parlamentar**, e que versam sobre matérias de iniciativa **privativa** do Governador do Distrito Federal, sem a necessária pertinência temática e com nítido aumento de despesa, por tratarem da possibilidade de privatização de espaços públicos, o que caracteriza exorbitância do poder de emenda, consoante será demonstrado.

Quanto aos dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal que foram violados, no que pertine ao referido vício de forma, destacam-se os artigos 100, inciso VI (Seção II – Das Atribuições do Governador), 316 e 56, *caput* e seu parágrafo único, este último do Ato das Disposições Transitórias, *verbis* (grifos nossos):

**Art. 100.** Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:  
(...)  
VI – **iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos** previstos nesta Lei Orgânica;  
(...)

Art. 316. O Distrito Federal terá, como instrumento básico das políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbanos, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e, como instrumentos complementares, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e os Planos de Desenvolvimento Local. (*Caput* com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)  
(...)

§ 2º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e os Planos de Desenvolvimento Local **serão aprovados por lei complementar**. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)



**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 único acrescidos pela Emenda à Lei Orgânica nº 40, de 2002, e alterados pela 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.

Pela simples leitura da lei *ordinária* ora impugnada, oriunda de Projeto de Lei de autoria do Chefe do Poder Executivo, vê-se que ela trata, essencialmente, de “alteração de uso e desafetação de área”.

Também dispõe de **temas afetos ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial e aos Planos Diretores Locais das regiões administrativas, aprovados por leis complementares específicas**, o que impede a normatização da matéria por lei ordinária esparsa, promulgada de forma isolada, sem considerar as peculiaridades das diversas regiões administrativas do Distrito Federal.

Assim, a referida lei ordinária contém nítido **vício de forma**, em virtude de tratar de matéria reservada à lei complementar, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

O parágrafo único do mencionado artigo 56 da LODF é claro ao estabelecer que “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**”, o que não foi observado na hipótese sob análise.

Dessa forma, a Lei Orgânica do Distrito Federal visa restringir a possibilidade de alterações, sem que haja um planejamento e uma análise prévia da necessidade e utilidade de uma desafetação, alteração de uso ou mudança de



destinação de áreas por parte dos órgãos públicos responsáveis pela política de ocupação territorial.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Distrito Federal tem negado validade a atos praticados com fundamento em leis ordinárias que deveriam revestir-se da forma de lei complementar. É o que se depreende da leitura da DECISÃO N.º 211/2002, da relatoria do Conselheiro Ronaldo Costa Couto, *verbis* (grifos nossos):

#### DECISÃO N.º 211/2002

O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I- tomar conhecimento dos documentos de fls. 43/92; II - **considerar a Lei Ordinária n.º 1974, de 22.06.98, incompatível com o artigo 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal, por versar sobre matéria reservada à Lei Complementar**, determinando às Administrações Regionais que se abstenham de proceder atos administrativos com fulcro na mencionada Lei; III - dar ciência ao Chefe do Poder Executivo e ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que o Tribunal, com respaldo na Súmula n.º 347 do Supremo Tribunal Federal, negará validade aos atos praticados ao abrigo da mencionada Norma. (...)

No mesmo sentido tem decidido reiteradamente esse Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, de que são exemplos os seguintes julgados, que julgaram inconstitucionais, por vício de forma, outras leis distritais que também tratavam do cercamento de áreas públicas ou da alteração de uso de áreas. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DISTRITAIS Nº 3.747, DE 18/01/2006, Nº 3.753, 3.759 E 3.760, DE 25/01/2006. ALTERAÇÃO DO USO DE LOTES. PRODUÇÃO DE EFEITOS CONCRETOS. INOCORRÊNCIA. LEIS DE NATUREZA ORDINÁRIA. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE INSANÁVEL.

Sendo a lei detentora de "aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma geral, impessoal e abstrata", pode ser submetida à jurisdição constitucional abstrata da Corte Especial de Justiça competente, porquanto incapaz de produzir efeitos concretos.

Mostrando-se tolhida a produção de efeitos concretos, dada a impessoalidade e generalidade constantes dos preceitos das leis impugnadas, escorreita se mostra a via eleita para o exame de constitucionalidade.

Incumbe ao Governador do Distrito Federal iniciar, com exclusividade, projeto de lei que promova alterações no Plano Diretor



de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, observando a forma prevista nas regras estatuídas na Lei Orgânica do Distrito Federal.

**As Leis Distritais impugnadas - 3.747, 3.753, 3.759 e 3.760, todas de 2006, de natureza ordinária, padecem de vício formal de inconstitucionalidade insanável, tendo em vista a matéria nelas versadas se tratar de reserva à lei complementar, consoante determina o art. 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

Também padecem de vício material por violação aos preceitos informadores da política de desenvolvimento urbano, insculpidas na Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 314) que prevê a motivação do interesse excepcional para alteração destinação de uso de área já constante do Plano Diretor, acompanhada de estudos técnicos a fim de não produzir efeito lesivo ao patrimônio urbanístico e ao meio ambiente.

**Em razão da inobservância da reserva de lei complementar**, bem como da inobservância dos princípios acerca da Política de Desenvolvimento Urbano, resta caracterizada violação direta e imediata à Lei Orgânica do Distrito Federal, cumprindo seja a inconstitucionalidade das leis impugnadas, com efeitos erga omnes e ex tunc. (Acórdão n. 259042, 20060020046890ADI, Relator NATANAEL CAETANO, Conselho Especial, julgado em 24/10/2006, DJ 14/11/2008 p. 41. Sem ênfases no original.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº. 2.778, DE 1º DE OUTUBRO DE 2001. AUTORIZAÇÃO PARA FECHAMENTO DAS ÁREAS VERDES ADJACENTES AO SETOR DE MANSÕES DE TAGUATINGA - SMT, VINCULADO À REGIÃO ADMINISTRATIVA DE TAGUATINGA - RA III. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA E DE FORMA. OFENSA À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL E AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E PROVIDA.

1. Incide em vício de iniciativa a Lei nº. 2.778, de 1º de outubro de 2001, quando dispõe sobre autorização para fechamento das áreas verdes adjacentes ao setor de Mansões de Taguatinga - SMT, quando altera destinação de área pública cuja administração de bens públicos e iniciativa de projeto de lei é de competência do Poder Executivo local, conforme artigos 52 e 100, IV e VI da Lei Orgânica do Distrito Federal e artigo 14 do Decreto 10.829/87, cujo sentido normativo se extrai do artigo. 3º, XI da LODF.

**2. Há vício de forma na Lei nº. 2.778, de 1º de outubro de 2001, por infringir o artigo 316, da LODF que exige lei complementar para alteração/revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT e Planos Diretores Locais - PDL's.**

3. A Lei distrital nº. 2.778/2001 incide em vício material, por infringir princípios administrativos da impessoalidade, moralidade, e interesse público, entabulados no artigo 19 caput da LODF.

4. Há exigência expressa no artigo 319 da Lei Orgânica do Distrito Federal para observância do prazo mínimo de quatro anos na revisão de Plano Diretor Local. Havendo sua inobservância, bem como inexistência de comprovação de motivos excepcionais e de manifesto





interesse público - artigo 320 da LODF -, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade material da norma legal.

5. A Lei nº. 2.778/2001 não se sujeita à conveniência ou oportunidade da Administração local, uma vez que trata de bens públicos, cuja Administração não tem livre disposição para alterar indiscriminadamente sua destinação. Observância ao Princípio da Indisponibilidade.

6. A Lei nº. 2.778/2001, quanto ao seu caráter, é classificada como norma dispositiva do tipo atributiva, pois confere a pessoas ou a coletividade certas atribuições, direitos e qualidades que antes não tinham, em virtude de certos acontecimentos ou da prática de certos atos jurídicos.

7. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e provida. (Acórdão n. 402461, 20020020040259ADI, Relator EDSON ALFREDO SMANIOTTO, Conselho Especial, julgado em 01/12/2009, DJ 12/04/2010 p. 27. Sem ênfases no original.)

Se não bastasse o inequívoco vício de forma a macular a íntegra da lei impugnada, vê-se também que vários de seus dispositivos, especialmente os que tratam do cercamento dos loteamentos e da construção de portarias e guaritas em áreas públicas, foram inseridos através de **emendas aditivas de iniciativa parlamentar, em flagrante exorbitância do poder de emenda**.

Nesse particular, vale destacar que o artigo 1º, que contava apenas com um parágrafo e dispunha unicamente sobre a aprovação do projeto urbanístico de parcelamento, foi acrescido de mais seis parágrafos. Já o artigo 9º da Lei 4.893/2012 sequer constava do projeto original (doc. 2).

Tais dispositivos, inseridos no âmbito da Câmara Legislativa, passaram a dispor sobre **tema diverso**, qual seja, a possibilidade de cercamento e até mesmo da **construção de portarias e guaritas em áreas públicas, inclusive com a dispensa de apresentação de projeto e do licenciamento das referidas construções pelo Poder Público** (art. 1º, § 7º).

O simples cotejo da redação original do projeto com a versão final aprovada permite a constatação da inconstitucionalidade de tais dispositivos. Confira-se:

REDAÇÃO ORIGINAL DO PL897/2012	REDAÇÃO APROVADA – LEI 4893/12
Art. 1º Considera-se loteamento fechado, para efeito do disposto no art. 122, XI, da Lei	<b>Art. 1º</b> Considera-se loteamento fechado, para efeito do disposto no art. 122, XI, da Lei



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

<p>Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, o parcelamento do solo urbano cuja delimitação de perímetro, no todo ou em parte, seja marcada por muro, cerca, grade ou similares e que mantenha controle de acesso de seus moradores e visitantes.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> Para a implantação de loteamento fechado, faz-se necessária a aprovação do projeto urbanístico de parcelamento do solo.</p>	<p>Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, o parcelamento do solo urbano cuja delimitação de perímetro, no todo ou em parte, seja marcada por muro, cerca, grade ou similares e que mantenha controle de acesso de seus moradores e visitantes.</p> <p>§ 1º Para a implantação de loteamento fechado, faz-se necessária a aprovação do projeto urbanístico de parcelamento do solo.</p> <p>§ 2º Os loteamentos e parcelamentos fechados poderão ser delimitados por grades, muros de alvenaria, cercas vivas ou cercas de arame, com altura máxima de três metros acima do nível do terreno.</p> <p>§ 3º Os loteamentos e parcelamentos implantados de fato que tenham processo de regularização em andamento até a data de publicação desta Lei poderão solicitar autorização de natureza transitória para manutenção dos muros, portaria e demais benefícios previstos nesta Lei à Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios – SERCOND.</p> <p>§ 4º Em caso de cercamento, é obrigatório o acabamento em ambos os lados.</p> <p>§ 5º As portarias edificadas nos parcelamentos de solo que tenham projetos urbanísticos aprovados ou em loteamentos consolidados em processo de regularização até a data de publicação desta Lei serão objeto de análise e aprovação pela administração regional competente.</p> <p>§ 6º A sociedade civil representativa dos moradores, no prazo de cento e vinte dias contados da publicação desta Lei, deverá apresentar o projeto de construção da portaria do loteamento perante a administração regional competente para fins de aprovação, sob pena de incorrerem na prática de infrações e penalidades previstas no art. 163 da Lei nº 2.105, de 8 de outubro de 1998.</p> <p>§ 7º São dispensadas de apresentação de projeto e licenciamento as construções de grades e muros, exceto de arrimo, que visam proteger os loteamentos fechados.</p>
	<p><b>Art. 9º</b> Os loteamentos com autorização poderão ter uma portaria central de acesso dos moradores e visitantes.</p> <p>§ 1º As portarias previstas neste artigo poderão ser constituídas por cancelas, guaritas, circuito interno de TV e meios de identificação para controle de automóveis e pessoas.</p> <p>§ 2º É garantido, mediante simples identificação ou cadastramento, o acesso de pedestres ou condutores de veículos não residentes nas respectivas áreas fechadas do loteamento.</p>

Desse modo, ainda que fosse possível essa **privatização de áreas e vias públicas**, sem prejuízo à preservação do conjunto urbanístico de Brasília e à



ordem urbanística, o que ora se admite apenas por esforço argumentativo, algumas exigências previstas na Lei Orgânica ainda assim exigiriam observância, o que **não ocorreu** no caso sob análise, em que muitas inovações foram incorporadas ao texto original do projeto de lei no âmbito da Câmara Legislativa.

Essa ampliação significativa do objeto original do projeto de lei, feita por emendas de iniciativa parlamentar em tema de competência **privativa** do Governador do Distrito Federal (**administração de áreas públicas e uso e ocupação do solo**), torna ainda mais evidente a afronta à sistemática estabelecida pela Lei Orgânica do Distrito Federal para o tratamento da matéria.

Isso porque a Carta Política distrital é clara ao estabelecer a competência privativa do Governador do Distrito Federal para dispor sobre a matéria, além de limitar o poder de emenda parlamentar em relação a tais proposições (art. 72).

Nesse contexto, sabe-se que o poder de emenda parlamentar, quando se trata de projeto cuja matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo, sofre limitações que precisam ser observadas durante o processo legislativo. A jurisprudência, nesse sentido, é manifesta ao estabelecer que esse poder de emenda não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem **estreita pertinência** com o objeto do projeto encaminhado e que **digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**.

Sobre os limites ao poder de emenda parlamentar, assim tem decidido o Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

PROJETO - INICIATIVA - SERVIDOR PÚBLICO - DIREITOS E OBRIGAÇÕES. A iniciativa é do Poder Executivo, conforme dispõe a alínea "c" do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - SERVIDOR DO ESTADO - EMENDA - AUMENTO DE DESPESA. **Resultando da emenda apresentada e aprovada aumento de despesa, tem-se a inconstitucionalidade, consoante a regra do inciso I do artigo 63 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - EMENDA - POSSIBILIDADE. Se de um lado é possível haver emenda em**



**projeto de iniciativa do Executivo, indispensável é que não se altere, na essência, o que proposto, devendo o ato emanado da Casa Legislativa guardar pertinência com o objetivo visado.**

PROJETO - COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO - EMENDA - PRESERVAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. Emenda a projeto do Executivo que importe na ressalva de direito já adquirido segundo a legislação modificada não infringe o texto da Constituição Federal assegurador da iniciativa exclusiva. LICENÇA-PRÊMIO - TRANSFORMAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER EM OBRIGAÇÃO DE DAR - ALTERAÇÃO NORMATIVA - VEDAÇÃO - OBSERVÂNCIA. Afigura-se constitucional diploma que, a um só tempo, veda a transformação da licença-prêmio em pecúnia e assegura a situação jurídica daqueles que já tenham atendido ao fator temporal, havendo sido integrado no patrimônio o direito adquirido ao benefício de acordo com as normas alteradas pela nova regência. (STF - ADI 2887/SP - Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO - Julgamento: 04/02/2004 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJ 06-08-2004 - PP-00020. Sem ênfases no original.)

Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, **mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade.** Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. (STF - ADI 546/DF - Relator: Min. MOREIRA ALVES - Data de julgamento: 11/3/99 - DJ de 14/4/2000 - Sem ênfases no original.)

CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e, art. 63, I; Lei 13.145/2001, do Ceará, art. 4º; Lei 13.155/2001, do Ceará, artigos 6º, 8º e 9º, Anexo V, referido no art. 1º. I. - **As regras do processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.** Precedentes do STF. II. - Leis relativas à remuneração do servidor público, que digam respeito ao regime jurídico destes, que criam ou extingam órgãos da administração pública, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e. III. - **Matéria de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda - C.F., art. 63, I - ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência de emenda ao tema do projeto.** Precedentes do STF. IV - ADI julgada procedente. (STF - ADI 2569/CE - Relator: Min. Carlos Velloso - Data do julgamento: 19/3/2003 - DJ de 2/5/2003 - Sem ênfases no original.)



Por isso, os referidos dispositivos merecem ser declarados formalmente inconstitucionais, tanto pelo mencionado vício de forma quanto pelo vício de iniciativa.

Assim, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade formal da Lei distrital 4.893/2012, nos termos da jurisprudência firmada no âmbito do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local.

### **III. Da inconstitucionalidade material**

No que se refere aos vícios materiais que contaminam a lei impugnada, convém transcrever alguns dos preceitos da Lei Orgânica do Distrito Federal que servem como parâmetro de controle da constitucionalidade na presente ação:

Art. 316. O Distrito Federal terá, como instrumento básico das políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbanos, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e, como instrumentos complementares, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e os Planos de Desenvolvimento Local. (*Caput* com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 1º No sítio urbano tombado e inscrito como Patrimônio Cultural da Humanidade, o Plano de Desenvolvimento Local será representado pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 2º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e os Planos de Desenvolvimento Local serão aprovados por lei complementar. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Art. 317. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal abrangerá todo o espaço físico do território e estabelecerá o macrozoneamento com critérios e diretrizes gerais para uso e ocupação do solo, definirá estratégias de intervenção sobre o território, apontando os programas e projetos prioritários, bem como a utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 1º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal tem como princípio assegurar a função social da propriedade, mediante o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à preservação do meio ambiente, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

§ 2º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal deverá conter, no mínimo:



(...)

Art. 318. Os Planos de Desenvolvimento Local e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, complementares ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, são parte integrante do processo contínuo de planejamento urbano. (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 1º A Lei de Uso e Ocupação do Solo estabelecerá normas urbanísticas destinadas a regular as categorias de usos, por tipo e porte, e definirá as zonas e setores segundo as indicações de usos predominantes, usos conformes e não conformes. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 2º A Lei de Uso e Ocupação do Solo estabelecerá, ainda, o conjunto de índices para o controle urbanístico a que estarão sujeitas as edificações, para as categorias de atividades permitidas em cada zona. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 3º A Lei de Uso e Ocupação do Solo deverá ser encaminhada à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo Poder Executivo, no prazo máximo de 2 (dois) anos, a partir da vigência do Plano Diretor de Ordenamento Territorial. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Art. 319. Os Planos de Desenvolvimento Local tratarão das questões específicas das Regiões Administrativas e das ações que promovam o desenvolvimento sustentável de cada localidade, integrando áreas rurais e urbanas, assim como detalharão a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no Plano Diretor de Ordenamento Territorial. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 1º Os Planos de Desenvolvimento Local serão elaborados por Unidades de Planejamento Territorial, a partir do agrupamento das Regiões Administrativas definidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial, em função da forma e da natureza das relações sociais e suas interações espaciais, além de fatores socioeconômicos, urbanísticos e ambientais.

§ 2º Os Planos de Desenvolvimento Local serão elaborados e encaminhados à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo Poder Executivo, no prazo máximo de 3 (três) anos, a partir da data de vigência do Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

§ 3º Os Planos de Desenvolvimento Local terão como conteúdo mínimo:

- I – projetos especiais de intervenção urbana;
- II – indicação de prioridades e metas das ações a serem executadas;
- III – previsões orçamentárias relativas aos serviços e às obras a serem realizados.

§ 4º Os Planos de Desenvolvimento Local serão elaborados pelo Poder Executivo, para o período de 5 (cinco) anos, passíveis de revisão a cada ano, por iniciativa do Poder Executivo ou por iniciativa popular, mediante lei complementar específica, desde que comprovado o interesse público.

§ 5º O prazo de vigência do Plano de Desenvolvimento Local poderá ser prorrogado, mediante lei complementar específica de iniciativa do



Poder Executivo, por até cinco anos, dentro da vigência do Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

Art. 320. Só serão admitidas modificações no Plano Diretor de Ordenamento Territorial, em prazo diferente do estabelecido no art. 317, § 5º, para adequação ao zoneamento ecológico-econômico, por motivos excepcionais e por interesse público comprovado. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Art. 321. É atribuição do Poder Executivo conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local, bem como sua implementação. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Parágrafo único. É garantida a participação popular nas fases de elaboração, aprovação, implementação, avaliação e revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local.

Como já visto, o diploma distrital ora questionado dispõe sobre *loteamento fechado* e o faz **de forma isolada e desvinculada de estudos urbanísticos globais.**

A norma impugnada, ao definir o conceito de *loteamento fechado* (art. 1º), estabelecer as regras para a outorga de concessão de direito real de uso onerosa de áreas e vias públicas (arts. 2º, 3º, 4º, 5º e 6º) e dispor sobre o cercamento de tais parcelamentos, contraria diversas disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal, que exigem que a normatização da matéria afeta ao uso e à ocupação do território ocorra de forma a viabilizar o adequado ordenamento urbano, de modo que a ocupação não agrida o meio ambiente e o patrimônio arquitetônico e paisagístico.

A permissão contida na lei impugnada para que os loteamentos fechados possam edificar muros, portarias e guaritas, além de controlar o acesso de pessoas e restringir o uso do espaço fechado para quem não é morador ou convidado, por revelar nítida **alteração da destinação primitiva de áreas do Poder Público**, afronta as disposições da Lei Orgânica que tratam do tema.

É incontroversa a legalidade de condomínios cuja constituição **não implica o fechamento de logradouros públicos** (como ruas e praças). Porém,



mesmos essas edificações devem respeitar o planejamento urbanístico existente. O limite para a edificação de condomínios emerge quando estes afetam bens coletivos, configurando um conflito entre os interesses dos condôminos com o interesse social e coletivo<sup>1</sup>.

No entanto, na lei objeto da presente ação há previsão expressa da **privatização de logradouros públicos** (áreas de lazer e vias de circulação), a ser efetivada mediante outorga de concessão de direito real de uso, sendo certo que a previsão isolada e descontextualizada de tal benefício a particulares determinados configura contrariedade a dispositivos consagrados na Lei Orgânica do Distrito Federal, que fixam a **obrigatoriedade do tratamento do tema no âmbito do plano diretor**, além de conferirem tratamento especial e restritivo em relação aos espaços públicos.

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, devem os planos diretores ser aplicados visando “promover adequado ordenamento territorial, integrado aos valores ambientais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano”.

Também o art. 162, inciso I, da Carta Política distrital, repisa a necessidade de um **planejamento conjunto e global para definição da ocupação do solo destinado a parcelamentos** como os aventados no diploma ora guerreado: “A lei estabelecerá diretrizes e bases do processo de planejamento governamental do Distrito Federal, o qual incorporará e compatibilizará (...) o Plano Diretor de Ordenamento Territorial e os Planos de Desenvolvimento Local”.

---

<sup>1</sup> BARBOSA, A. G. e COSTA, Ademir Araújo da. Implicações sócio espaciais, econômicas e jurídicas em condomínios fechados horizontais. UFPE. Revista Mercator. Vol. 10. n° 21. 2011: jan./abr. – Recife – PE. 2011.





A lei ordinária ora guerreada **trata de assunto que somente poderia ser tratado no PDOT ou em PDL**. Ao aprovar-se uma lei, por iniciativa do Executivo, com a observância das formalidades exigidas para leis dessa espécie, dá-se a aparência de validade à norma. Porém, quando o tema é próprio de PDOT ou PDL, a LODF exige a **participação efetiva da população** nas diversas fases de elaboração da lei complementar.

A previsão legal solitária em relação aos loteamentos fechados **acaba chocando-se com a norma inserta no art. 316 da LODF**, na medida em que esta exige o tratamento da matéria pelo plano diretor de ordenamento territorial (PDOT) e pelo plano de desenvolvimento local (PDL).

Além disso, é evidente a contrariedade ao que dispõe o art. 317 da LODF, que de modo **expresso** estabelece sua competência normativa para tratar da localização de assentamentos humanos.

O próprio Governador do Distrito Federal tem ajuizado ações diretas de inconstitucionalidade contra leis de iniciativa do próprio Poder Executivo aprovadas em total descompasso com os estudos em curso visando a aprovação de um novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial, realizados com a efetiva participação da sociedade e dos órgãos de planejamento territorial.

A título exemplificativo, vale destacar a **ADI 2007.00.2.003022-5**, distribuída ao Desembargador EDSON SMANIOTTO, em que o Chefe do Poder Executivo local apontou a inconstitucionalidade da Lei Complementar distrital 527, de 2002, que “aprova área de estudo para a criação do Setor Habitacional Água Quente”, ao arripio das discussões e audiências realizadas visando a revisão do PDOT.

Na petição inicial da referida ação direta, o Governador do Distrito Federal ressaltou a importância de um estudo sistematizado e global para a fixação de normas de ordenamento territorial, a serem consolidadas no âmbito do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT e dos Planos de Desenvolvimento Locais. Veja-se:



(...) A lei, ora impugnada, trata de matéria atinente ao ordenamento do território, cuja seara para regência é o plano diretor. Medida fracionária, como a presente legislação, não precedida de estudos sobre os problemas e implicações decorrentes da utilização pretendida, incorre em afronta ao princípio constitucional da ordenação urbanística via plano diretor, conforme prevê a Lei Orgânica do Distrito Federal nos artigos 316 e seguintes, *verbis*:

(...)

Assunto semelhante foi submetido a esse E. Tribunal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, impugnando a Lei Complementar 650, de 24 de setembro de 2002, que, da mesma forma que a Lei ora arrostada, destinava para fins urbanos área de parcelamento Porto Rico, em Santa Maria. No arresto concessivo da liminar, reconheceu-se, *em passant*, a inconstitucionalidade material da norma.

(...)

Indene de dúvidas, portanto, que a lei a despeito de sua redação enviesada, pretende alterar o uso da área e regularizar ocupações, à revelia do estatuído pela Lei Orgânica do Distrito Federal, incidindo desse modo, em patente inconstitucionalidade material, por afronta aos artigos 316 e seguintes da referida Carta Paroquial. (sem ênfases no original)

Aliás, esse Egrégio Tribunal tem demonstrado sensibilidade no trato da questão relativa à ocupação ordenada do território, por exemplo, quando salienta a importância de uma abordagem global, contextualizada, para mudanças nas normas de caráter urbanístico. Confirma-se:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO DE EFEITO CONCRETO. INOCORRÊNCIA. PLANO DIRETOR LOCAL DE TAGUATINGA. ALTERAÇÃO. REQUISITO TEMPORAL. INTERESSE PÚBLICO AUSENTE. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

I - O ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 244/99, QUE ALTERA A DESTINAÇÃO DE USO DE ÁREA RESIDENCIAL, PASSANDO-A À CATEGORIA DE USO COMERCIAL, NÃO SE QUALIFICA COMO ATO NORMATIVO DE EFEITOS CONCRETOS, PORQUANTO O VÍCIO NELE CONTIDO ATINGE TODA A POPULAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE VER SEU ORDENAMENTO JURÍDICO SEM MÁCULAS

II - A ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES LOCAIS É PRECEDIDA DE RIGOROSO ESTUDO, QUE TEM POR ESCOPO VIABILIZAR O ADEQUADO ORDENAMENTO URBANO, DE MODO QUE A OCUPAÇÃO NÃO AGRIDA O MEIO AMBIENTE E O PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO E PAISAGÍSTICO DO DISTRITO FEDERAL, RAZÃO PELA QUAL MODIFICAÇÕES NOS REFERIDOS PLANOS, EM PRAZOS DIFERENTES DOS ESTABELECIDOS, SÓ SERÃO



**ADMITIDAS POR MOTIVOS EXCEPCIONAIS E POR INTERESSE PÚBLICO COMPROVADO, O QUE NÃO SE VERIFICA NA HIPÓTESE SUB JUDICE.**

(TJDFT, Conselho Especial, 20000020036698ADI DF, Acórdão 146.810, Rel. Des. Lécio Resende, DJ 20/12/2001, sem ênfase no original)

Igualmente, **os arts. 318 e 319 da LODF restaram malferidos**. A Carta Política distrital estabelece que o plano de desenvolvimento local deve coadunar-se com o PDOT e integrar o processo contínuo de planejamento que deverá abranger as áreas urbanas e de expansão urbana do Distrito Federal. O adensamento urbano é justamente o objeto a ser minudenciado pelos PDLs, a fim de ordenar o desenvolvimento urbano tanto de áreas já ocupadas como daquelas a ocupar.

Logo, a pretensão de estabelecimento de *loteamentos fechados* - lançado no diploma apontado como írrito, das duas uma: ou deveriam ser objeto da revisão do PDOT, ou deveriam constar do PDL das respectivas regiões administrativas. **Por não observar a sistemática estabelecida pela Lei Orgânica do Distrito Federal para o assunto, padece o diploma distrital de inarredável vício de inconstitucionalidade substancial.**

Vale destacar, ainda, que a aprovação da lei ora impugnada, sem a prévia realização de estudos urbanísticos globais realizados quando da elaboração e revisão do PDOT e dos planos diretores locais, ocorreu, ainda, **sem qualquer participação da coletividade, como exige o artigo 321**, parágrafo único, da Lei Orgânica do Distrito Federal, *verbis*:

Art. 321. É atribuição do Poder Executivo conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local, bem como sua implementação. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Parágrafo único. **É garantida a participação popular nas fases de elaboração, aprovação, implementação, avaliação e revisão** do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local. (sem ênfases no original)



O próprio artigo 56 do Ato das Disposições Transitórias da LODF, já mencionado, ao dispor sobre a possibilidade de edição de leis como a ora impugnada, exige a comprovação da existência de **relevante interesse público** e que a aprovação de tais normas sejam “precedidas da **participação popular** e de **estudos técnicos** que avaliem o impacto da alteração, **aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal**”, o que não foi observado.

O vício, em razão de sua natureza, provoca a nulidade do diploma em bloco, razão pela qual deve ser reconhecida a inconstitucionalidade material de todos os dispositivos da Lei distrital 4.893/2012.

Nesse sentido tem decidido esse Egrégio Tribunal de Justiça local, visando garantir o adequado ordenamento territorial e o desenvolvimento urbano do Distrito Federal. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINARES DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E DE IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE ATOS ESTATAIS DE EFEITO CONCRETO. REJEIÇÃO. LEIS COMPLEMENTARES DISTRITAIS NS. 510, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519 E 525, DE 08/01/2002. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE SOBRADINHO, APROVADO PELA LEI COMPLEMENTAR N. 56, DE 30/12/1997. OFENSA AOS ARTS. 19, CAPUT; 51, CAPUT E § 3º; 316 a 320 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

- A rejeição da preliminar de inadequação da via eleita é medida que se impõe, quando verificado o confronto das normas impugnadas com os ditames da Lei Orgânica do Distrito Federal.

- As leis complementares que estabelecem índices de ocupação e uso do solo, com a finalidade de aprovar parcelamento dos terrenos que especificam e promover a regularização de condomínios na Região Administrativa de Sobradinho, 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 prazo mínimo de quatro anos para a revisão do plano diretor de Sobradinho, instituído pela Lei Complementar n. 56/1997, **bem como a ausência de comprovação de motivos excepcionais e do manifesto interesse público ensejam a declaração de inconstitucionalidade material das referidas normas legais.**



- Ação julgada procedente. Maioria.(20060020031117ADI, Relator OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, julgado em 31/10/2006, DJ 16/01/2007 p. 76. Sem ênfases no original.)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS COMPLEMENTARES DISTRITAIS - OCUPAÇÃO E USO DO SOLO PARA FINS DE APROVAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO - VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (LODF) - NORMA COMPROMETIDA POR VÍCIO MATERIAL - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

1. A ausência de Plano Diretor Local (PDL) nas regiões administrativas objeto das Leis Complementares Distritais impugnadas não faculta ao Poder Público, ancorado no art. 78 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), **legislar em desacordo com os princípios gerais da política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, violando os artigos 316 a 319 da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).**

2. Verifica-se, do mesmo modo, a inconstitucionalidade material das normas atacadas, quando evidenciada a incompatibilidade de seu conteúdo com os preceitos insertos no artigo 56 do Ato das Disposições Transitórias da LODF, e nos artigos 16, "caput" e inciso II, e 51, "caput" e seus parágrafos, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, **repercutindo na seara ambiental, social, arquitetônica e paisagística daquelas regiões.**

3. **Por fim, "A elaboração dos planos diretores locais é precedida de rigoroso estudo, que tem por escopo viabilizar o adequado ordenamento urbano, de modo que a ocupação não agrida o meio ambiente e o patrimônio arquitetônico e paisagístico do Distrito Federal, razão pela qual, modificações nos referidos planos em prazos diferentes dos estabelecidos, só serão admitidas por motivos excepcionais e por interesse público comprovado, o que não se verifica na hipótese "sub judice" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2001 00 2 003669-8; Relator Desembargador Lécio Resende; Conselho Especial).**

4. Procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade das Leis Complementares Distritais nº 446, de 7 de janeiro de 2002; 458, 459, 480, 504, 505 e 524, todas de 8 de janeiro de 2002, que fixam índices de ocupação e uso do solo para fins de aprovação de parcelamentos do solo urbano, com efeitos "ex tunc" e "erga omnes". (20060020010875ADI, Relator HUMBERTO ADJUTO ULHÔA, Conselho Especial, julgado em 24/10/2006, DJ 06/03/2007 p. 92. Sem ênfases no original.)

Acrescente-se, ainda, a previsão dos artigos 1º e 9º da referida Lei que permitem o **cercamento do lote e construção de portarias e guaritas**. Contorna-se, assim, a transferência obrigatória ao Poder Público de vias e áreas que não sejam lotes, conforme preconiza a Lei n.º 6.766/79, em seu art. 22, legalizando-se a existência de guaritas, cercas e muros que privatizam o parcelamento como um todo.



Nas dimensões e características em que se apresentam os loteamentos fechados, os critérios de acesso ao ecossistema urbano ficam relativizados, a distribuição dos ônus ambientais e urbanísticos decorrentes da sua ocupação fica desigual e há um incentivo à segregação social a partir da ocupação fragmentada do território.

Sobre o tema, é de se destacar acórdão do Eg. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que julgou Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei complementar estadual que tratava de tema semelhante:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 246/05 QUE OBJETIVA A ALTERAÇÃO DA LEI Nº 2.452/78, QUE DISCIPLINA O USO DO SOLO PARA PROTEÇÃO DE MANANCIAS, CURSOS E RESERVATÓRIOS DE ÁGUA E DEMAIS RECURSOS HÍDRICOS DE INTERESSE DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. ART. 36 E CAPÍTULO VIII. "LOTEAMENTO FECHADO". POSSIBILIDADE DE INSTALAÇÃO DE CANCELAS OU CERCAS A ISOLAR LOTEAMENTOS. DISTINÇÃO ENTRE LOTEAMENTO FECHADO E CONDOMÍNIO EDILÍCIO. LEIS FEDERAIS NOS 6.766/79 E 4.591/64. DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA CATALOGADAS.

- Loteamento Fechado como **nova espécie de loteamento**, produto híbrido resultante do "cruzamento" do **condomínio edilício (horizontal)** do art. 8º da Lei nº 4.591/64, com o **parcelamento regulado pela Lei nº 6.766/79**, face à alteração introduzida pela Lei nº 9.785/99. - Art. 36 da Lei Complementar - Inexiste na lei nº 4.591/64 (que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias) qualquer menção acerca de **doação** de parcela da propriedade para fins de instituição de espaços públicos.

AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

**VOTOS VENCIDOS.** (ADI 70014703193 – 2006/ CÍVEL. Sem ênfases no original.)

Imperioso mencionar também a violação ao artigo 51 da LODF, que possui diretriz expressa no sentido de que os bens do Distrito Federal **destinar-se-ão prioritariamente ao uso público, respeitadas as normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, e garantido o interesse social.**



De igual modo, o artigo 3º, inciso XI, da Lei Orgânica impõe ao Distrito Federal **o dever do Distrito Federal 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.

Nesse particular, destaque-se que não há sequer um tratamento particularizado e mais rígido em relação aos *loteamentos fechados* eventualmente localizados no interior da **área tombada**, a tornar manifesta não só a inconstitucionalidade da norma como o prejuízo de sua aplicação à ordem urbanística de cada região administrativa do Distrito Federal.

Por fim, cumpre observar que a lei impugnada, ao permitir a privatização de áreas públicas, o cercamento e a colocação de guaritas, 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;

(...)

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)

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

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ao analisar a constitucionalidade de lei semelhante, fez prevalecer os princípios acima referidos, o que ora se requer. 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 extunc 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).

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 da lei impugnada 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, do meio ambiente, do patrimônio arquitetônico e paisagístico, fazendo-se prevalecer o interesse público.

#### **IV. Do Pedido**

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

- a) o recebimento da presente ação, para que se determine a notificação do Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e



do Governador do Distrito Federal, a fim de prestarem 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, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;

**c)** a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e

**d)** a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei distrital 4.893**, de 26 de julho de 2012, porque contrária aos artigos 19, *caput*, 51, 100, inciso VI, 312, inciso I, 314, incisos I, III, IV, V, IX e XI, alíneas “a” e “b”, 316, 317, 318, 319, 321, *caput*, 326, *caput* e incisos I, III e IV, e 56, este último do Ato das Disposições Transitórias, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

Brasília/DF, 13 de agosto de 2012.

***Antonio Henrique Graciano Suxberger***

Promotor de Justiça

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

***ZENAIDE SOUTO MARTINS***

Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

**MPDFT**