



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 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra as **Leis distritais 1.183**, de 5 de setembro de 1996, **1.457**, de 5 de junho de 1997, **1.612**, de 8 de agosto de 1997, **1.631**, de 9 de setembro de 1997, e **1.950**, de 26 de maio de 1998, em face dos artigos 3º, inciso XI, 52, 100, inciso VI, e 321, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Das normas impugnadas

A impugnação em conjunto das referidas leis por meio da presente ação direta explica-se, além da notória **economia processual**, pela nítida **identidade da matéria** por elas versada (ocupação de áreas públicas), bem como pelos vícios formais de inconstitucionalidade comuns a todas as referidas leis.

Tal impugnação em conjunto de leis com idêntico vício de inconstitucionalidade tem sido admitida pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça local. A título exemplificativo, destaca-se a seguinte ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DAS LEIS COMPLEMENTARES 436, 438, 447, 521, 523, 526, 535, 538, 541, 543, 545, 546, 547, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 557, 558, 560, 561, 563, 564, 565, 575, 582, 583, 591, 592, 595, 597, 599, 600, 603, 604, 608, 609, 610, 612, 613, 622, 624, 625, 636, 647, 648, 651 e 658 - VÍCIO DE INICIATIVA.

A iniciativa de leis que dispõem sobre desafetação de áreas públicas e sua doação a entidades religiosas são de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo.

A inobservância deste procedimento configura vício insanável, a impor a retirada das normas do ordenamento jurídico local.

O reconhecimento da inconstitucionalidade formal da norma legal prejudica a análise da inconstitucionalidade material das mesmas. (20040020082266ADI, Relator SÉRGIO BITTENCOURT, Conselho Especial, julgado em 29/03/2005, DJ 18/10/2005 p. 113)

No caso presente, cumpre salientar a presença de **vício de iniciativa**, tendo em vista que todas as leis impugnadas são oriundas de projetos de lei de iniciativa de Deputados Distritais e tratam da ocupação de áreas públicas, matéria da competência privativa do Governador do Distrito Federal, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Eis os diplomas legais impugnados, *verbis*:

LEI Nº 1.183, DE 5 DE SETEMBRO DE 1996

(Autoria do Projeto: Deputado José Edmar)

Cria o Núcleo Rural do Boqueirão, situado na 7 ZRU 1 da Região Administrativa do Paranoá.

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

Art. 1º Fica criado o Núcleo Rural do Boqueirão, localizado na 7 ZRU 1 da Região Administrativa do Paranoá – RA VII.



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

Art. 2º O Núcleo Rural do Boqueirão tem a seguinte localização:
I – ao norte, Linha Poligonal entre o rio Guarirobal e a Rodovia DF 001;
II – ao sul, limitando-se com o rio Paranoá, o trecho compreendido entre a DF 001 e o córrego Guarirobal;
III – a leste, limitando-se com o córrego Guarirobal, o trecho compreendido entre o rio Paranoá e a Linha Poligonal Norte;
IV – a oeste, limitando-se com a DF 001, o trecho compreendido entre a Linha Poligonal Norte e o rio Paranoá.
Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

LEI Nº 1.457, DE 5 DE JUNHO DE 1997
(Autoria do Projeto: Deputado Marco Lima)

Cria o Parque Ecológico e Vivencial de Sobradinho em área a ser definida pelo Poder Executivo.

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

Art. 1º Fica criado o Parque Ecológico e Vivencial de Sobradinho.
Art. 2º O Parque Ecológico e Vivencial de Sobradinho terá seus limites definidos pelo Poder Executivo no prazo de sessenta dias da publicação desta Lei.
Art. 3º O Parque Ecológico e Vivencial de Sobradinho tem os objetivos de preservar o ecossistema da região e proporcionar local de lazer à população, em especial:
I – recuperar a vegetação de área ainda passível de recuperação da Região Administrativa V – Sobradinho;
II – proteger refúgios da fauna na região;
III – desenvolver programas de observação ecológica, pesquisas sobre os ecossistemas locais e atividades de proteção ambiental;
IV – garantir a preservação do ecossistema natural remanescente com seus recursos bióticos e abióticos;
V – reflorestar o parque com espécies nativas da flora da região, recompondo áreas já degradadas;
VI – possibilitar a utilização do local pela população para recreação e lazer em contato harmônico com a natureza.
Art. 4º Na área do parque será permitida apenas a instalação de equipamentos urbanos públicos para atendimento à população.
Art. 5º Não será permitido no parque o exercício de qualquer atividade que represente risco ou prejuízo ambiental.
Art. 6º Fica assegurada, na gestão do Parque Ecológico e Vivencial de Sobradinho, a participação tripartite do Governo, dos usuários e de entidades associativas de proteção ambiental do Distrito Federal.
Art. 7º O Governo do Distrito Federal regulamentará esta Lei no prazo de sessenta dias.
Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

LEI Nº 1.612, DE 8 DE AGOSTO DE 1997
(Autoria do Projeto: Deputado Luiz Estevão)

Dispõe sobre a criação de reservas ecológicas no lago Paranoá, nas áreas que especifica, e dá outras providências.

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal aprovou, o Governador do Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, sancionou, e eu, Presidente da Câmara



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

Legislativa do Distrito Federal, na forma do § 6º do mesmo artigo, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam declaradas como reservas ecológicas as ilhas situadas no lago Paranoá.

Parágrafo único. As áreas a que se refere o caput deste artigo têm as seguintes características:

I – ilha situada nas proximidades dos Trechos 4 e 5 do Setor de Mansões Lago Norte – SMLN, com área de aproximadamente 1,54ha (um hectare e cinquenta e quatro ares), altitude de 1.008m (mil e oito metros), distante 20m (vinte metros) da margem do lago Paranoá;

II – ilha situada nas proximidades do Trecho 7 do SMLN, com área de 1ha (um hectare), altitude de 1.004m (mil e quatro metros), distante 85m (oitenta e cinco metros) da margem do lago Paranoá.

Art. 2º As reservas ecológicas do lago Paranoá a que se refere esta Lei têm por objetivo:

I – preservar o ecossistema local;

II – proteger ninhais de aves aquáticas e outros locais de proteção da fauna nativa;

III – garantir proteção às aves migratórias que ali se refugiam;

IV – manejar a biota das ilhas para a recuperação da vegetação, propiciando a efetiva proteção da fauna e flora da área.

Art. 3º As unidades de conservação criadas por esta Lei serão administradas pelo Poder Executivo, assegurada a participação de entidades representativas da comunidade.

Parágrafo único. Ficam vedadas quaisquer atividades que representem risco ou prejuízo ambiental para as unidades.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

LEI Nº 1.631, DE 9 DE SETEMBRO DE 1997

(Autoria do Projeto: Deputado José Edmar)

Cria o Cemitério Público do Paranoá – Região Administrativa VII.

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal aprovou, o Governador do Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, sancionou, e eu, Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, na forma do § 6º do mesmo artigo, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado o Cemitério Público da Região Administrativa do Paranoá – RA VII.

Art. 2º O Poder Executivo destinará e delimitará área apropriada para as finalidades desta Lei, nos limites da Região Administrativa do Paranoá.

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

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

LEI Nº 1.950, DE 26 DE MAIO DE 1998

(Autoria do Projeto: Deputado Marco Lima)

Cria o Parque Serra de Pára-quedismo na Região Administrativa de Sobradinho – RA V.

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal aprovou, o Governador do Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, sancionou, e eu, Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, na forma do § 6º do mesmo artigo, promulgo a seguinte Lei:



Art. 1º Fica criado o Parque Serra de Pára-queda, localizado na Zona Rural de Uso Controlado, de Categoria 1, do Macrozoneamento do Distrito Federal, aprovado pela Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997.

Parágrafo único. O Poder Executivo delimitará a área do Parque de que trata esta Lei, que será localizado em terras de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, no espaço entre a rodovia DF 330, o limite da Região Administrativa de Sobradinho, as Áreas Especiais de Proteção do ribeirão Mestre d'Armas e do córrego Coqueiros.

Art. 2º O Parque Serra de Pára-queda terá uso institucional com atividades de educação e lazer, com destinação especial para a prática de pára-queda.

Parágrafo único. Todas as instalações e edificações voltadas à atividade de pára-queda serão construídas segundo a orientação técnica do Departamento de Aviação Civil – DAC e do Ministério da Aeronáutica.

Art. 3º A Administração Regional de Sobradinho será responsável pela implantação, manutenção e controle do parque, facultada a parceria com entidades privadas.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

II. Da Inconstitucionalidade formal

As leis impugnadas, elaboradas por **iniciativa de Deputados Distritais**, tratam da ocupação de áreas públicas e espaços urbanos, alterando suas destinações originais. Não observaram as principais normas gerais acerca da **legitimidade para a propositura de leis** que dispõem sobre a administração de imóveis pertencentes ao Distrito Federal e sobre o uso e a ocupação do solo, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo.

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

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**. (Sem ênfases no original).

Pela simples leitura das leis impugnadas, que alteram a destinação de uso de áreas públicas, vê-se que elas tratam de matéria da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido tem decidido, reiteradamente, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. A título exemplificativo, vale destacar as seguintes decisões, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 106/98 – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – **COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL – NORMA SOBRE OCUPAÇÃO E USO DO SOLO** – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – IMÓVEL PÚBLICO – DOAÇÃO SEM LICITAÇÃO – VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS – LIMINAR DEFERIDA – LEI COMPLEMENTAR SUSPensa – UNÂNIME.

É conferido ao Excelentíssimo Governador do Distrito Federal competência privativa para iniciar o processo legislativo de qualquer norma que venha a dispor sobre a ocupação e o uso do solo em todo o território do Distrito Federal.

(TJDFT, ADI 2004.00.2.000217-6, Relator: Desembargador LÉCIO RESENDE, Data do julgamento: 24.8.2004, DJ de 19.10.2004, sem ênfases no original)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 594/02 - LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - LOTE - USO - DESTINAÇÃO - ALTERAÇÃO - **COMPETÊNCIA PRIVATIVA - GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL** - LIMINAR CONCEDIDA - EFEITOS EXTENSIVOS E ERGA OMNES - UNÂNIME.

Tanto o Decreto nº 10.829/87, quanto a Portaria nº 314/92, do Instituto Brasileiro do Patrimônio cultural - IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, **conferem ao**



Governador do Distrito Federal competência privativa para iniciar o processo legislativo, quando se tratar o tema de uso e ocupação do solo em todo o território do Distrito Federal, posição ratificada pelo art. 321, da LODFT.(TJDFT, Conselho Especial, ADI 2004.00.2.004098-9, rel. Des. LÉCIO RESENDE, julg. 9.11.2004, acórdão 205.096, unânime, publ. DJU 1º.2.2005, pág. 100, sem ênfase no original)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 323/2000. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE TAGUATINGA, APROVADO PELA LEI COMPLEMENTAR N. 90/1998. **VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DO DF: ARTS. 19, CAPUT, 51, CAPUT E § 3º, 52, 100, INCISO VI, 319 E 320. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.**

I - **Por ter sido a lei complementar iniciada por proposta de Deputados Distritais, está manifesto o vício de iniciativa, eis que a lei complementar dispôs sobre a administração de bem do Distrito Federal, seu uso e destinação, o que só poderia ter sido viabilizado por projeto de lei originário do Poder Executivo.** A Lei Orgânica do DF, **para a criação de normas acerca da administração de bens do Distrito Federal (arts. 52 e 100, inciso VI), defere ao Governador a iniciativa de tal lei,** dispondo também da prerrogativa de veta-lo (art. 58, *caput* e inciso IX).

II - Restando demonstrado que a Lei Complementar n. 323/2000 promoveu alteração no Plano Diretor de Taguatinga (Lei Complementar n. 90, de 11-03-98), após três anos de sua instituição, patente também ficou o desrespeito flagrante dos arts. 19, *caput*, 51, *caput* e § 3º, 52, 100, inciso VI, 319 e 320, da Lei Orgânica do DF. A violação se expressa na não observância do decurso do prazo mínimo de quatro anos para que os planos diretores locais sejam revistos, como também pela **afronta aos princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, por propiciar a ocupação desordenada do território do Distrito Federal, além do descumprimento dos critérios de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio urbanístico e paisagístico.**

III - Tais circunstâncias autorizam o acolhimento do pedido formulado na presente ação direta para proclamar, com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*, a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar distrital nº 323, de 29 de novembro de 2000, e material do artigo 1º da referida lei, frente aos artigos 19, *caput*, 51, *caput* e § 3º, 52, 100, inciso VI, 319 e 320, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

(TJDFT, ADI 2001.00.2.001472-8, Rel.: Des. Jeronymo de Souza, Julg.: 06.08.2002, DJ de 26.11.2002, sem ênfases no original)

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

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



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

A inobservância deste preceito configura vício insanável, a impor a retirada da norma do ordenamento jurídico local. (ADI 2006002014629-7, Relator SÉRGIO BITTENCOURT, Conselho Especial, julgado em 10/07/2007, DJ 13/12/2007 p. 67. Sem ênfases no original.)

Assim, a inconstitucionalidade, na espécie, é de natureza formal, contamina o inteiro teor das normas impugnadas e não apenas algum artigo ou dispositivo isolado.

Na espécie, o procedimento estabelecido pela Lei Orgânica do Distrito Federal defere a iniciativa das leis acerca dos bens do 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 ordinária ou complementar sobre uso e ocupação do solo Distrito Federal, como ocorreu na presente hipótese, em que foram apresentados Projetos de Lei por Deputados Distritais, que tramitaram na Câmara Legislativa do Distrito Federal até sua final aprovação.

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

Ademais, 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 os projetos de lei aprovados eram todos de iniciativa parlamentar.

Assim, por restar configurado o vício de iniciativa das leis sob análise, cumpre declarar sua inconstitucionalidade formal, com efeito *ex tunc*, a fim de que não se lhes reconheçam efeitos jurídicos.

III. Do Pedido

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

- a) seja esta petição inicial recebida pelo Exmo. Sr. Desembargador relator da presente ação e que sejam intimados o Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para prestarem informações acerca dos atos impugnados, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.868, de 1999;
- b) em seguida, seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador dos atos impugnados, nos termos do artigo 8º da Lei n.º 9.868, de 1999 e do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal;
- 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 eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade das **Leis distritais 1.183**, de 5 de setembro de 1996, **1.457**, de 5 de junho de 1997, **1.612**, de 8 de agosto de 1997, **1.631**, de 9 de setembro de 1997, e **1.950**, de



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

26 de maio de 1998, por contrariarem os artigos 3º, inciso XI, 52, 100, inciso VI, e 321, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

Brasília, 10 de julho de 2013.

Antonio Henrique Graciano Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

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