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

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 n.º 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei nº 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 dos Territórios, a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO LIMINAR,

contra as **Leis Distritais nº 6.639/20, 7.222/23, 7.218/23 e 7.059/22**, que alteraram a **Lei Distrital 3.035/02** e **a Lei Distrital nº 3.036/02**, que dispõem sobre o Plano Diretor de Publicidade de determinadas regiões administrativas do Distrito Federal, em face dos artigos 3º, inciso XI, 15, inciso X, 19, *caput*, 48, 49, 51, *caput* e parágrafo 3º, 52, 53, 71, parágrafo 1º, incisos VI e VII, 100, inciso VI, 278, *caput*, 279, incisos I, II, VI, XIII e XXIII, 312, incisos I, V e VI, 314, parágrafo único, incisos I, III, IV, V, IV, X e XI, 315, inciso III, 316, parágrafo 2º, 317, parágrafo 1º, 319, e 326, inciso I, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

I. Das leis distritais impugnadas

A impugnação em conjunto das referidas normas, por meio da presente ação direta explica-se pela notória economia processual, pela nítida **identidade das matérias** por elas versadas (alterações no Plano Diretor de Publicidade, meios de propaganda fixos no solo em área pública ou no interior dos lotes, meios de propaganda afixados em edificações), bem como pelo vício formal de inconstitucionalidade (**vício de iniciativa**) comum a todas as referidas normas.

Tal impugnação em conjunto de atos normativos com idêntico vício de inconstitucionalidade tem sido admitida pelo Conselho Especial desse eg. Tribunal de Justiça, de que é exemplo o seguinte julgado (grifos acrescentados):

> AÇÃO 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 alteram a redação original de Planos Diretores de Publicidade, matérias da competência **privativa** do Governador do Distrito Federal, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Eis os diplomas legais impugnados (grifos acrescentados):

> **LEI Nº 6.639, DE 21 DE JULHO DE 2020**
> **(Autoria do Projeto: Deputados Delmasso e Rafael Prudente)**
>
> Altera a Lei nº 3.035, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Plano Diretor de Publicidade das Regiões Administrativas do Plano Piloto – RA I, do Cruzeiro – RA XI, de Candangolândia – RA XVIX, do Lago Sul – RA XVI e do Lago Norte – RA XVIII.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:
Art. 1º A Lei nº 3.035, de 18 de julho de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:
I – o art. 9º é acrescido do inciso VI, com a seguinte redação:
VI – divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público.
II – o art. 12, § 1º, passa a vigorar com a seguinte redação:
§ 1º Para os meios de dimensão especial fixos no solo, a área máxima de exposição da face não pode ultrapassar 60 metros quadrados.
III – o art. 12, IV, passa a vigorar com a seguinte redação:
IV – especial: aquele que possua área total de exposição superior a 35 metros quadrados e inferior ou igual a 70 metros quadrados e altura máxima de 14 metros.
IV – o art. 16 é acrescido do § 4º, com a seguinte redação:
§ 4º Nos Setores Bancários Norte e Sul – SBN e SBS e nos Setores Comerciais Norte e Sul – SCN e SCS, é admitida a instalação de painéis para veiculação de produtos, marcas e serviços, com ou sem patrocinador, para identificação do edifício e dos órgãos, entidades ou estabelecimentos instalados no edifício, bem como para divulgação de material de conteúdo jornalístico ou de interesse público.
V – o art. 17, § 2º, passa a vigorar com a seguinte redação:
§ 2º Nos lotes edificados das Entrequadras Norte e Sul – EQN e EQS, bem como dos Setores de Administração Federal Norte e Sul, Administração Municipal, Autarquias Norte e Sul, Bancário Norte e Sul, Comercial Norte e Sul e Hoteleiro Norte e Sul, é admitida apenas a instalação de meios de propaganda para identificação do edifício, dos órgãos, entidades ou dos estabelecimentos instalados no edifício, com ou sem patrocinador, e divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público.
VI – o art. 84 é acrescido do parágrafo único, com a seguinte redação:
Parágrafo único. A cobrança dos preços públicos e a fiscalização podem ser de responsabilidade dos órgãos, entidades ou autarquias do Distrito Federal, mediante a celebração de convênio.
Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

LEI Nº 7.222, DE 5 DE JANEIRO DE 2023
(Autoria do Projeto: Deputado Jorge Vianna)

Altera a Lei nº 3.035, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Plano Diretor de Publicidade das Regiões Administrativas do Plano Piloto – RA I, do Cruzeiro – RA XI, de Candangolândia – RA XVIX, Lago Sul – RA XVI e do Lago Norte – RA XVIII.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:
Art. 1º A Lei nº 3.035, de 18 de julho de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:
I – o art. 10 passa a vigorar acrescido do inciso VII com a seguinte redação:
VII – divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público.
II – o art. 12, II e III, passa a vigorar com a seguinte redação:

II – de médio porte: aquele que possua uma área total de exposição acima de 6 metros quadrados e inferior ou igual a 22 metros quadrados e altura máxima de 9 metros.
III – de grande porte: aquele que possua uma área total de exposição acima de 22 metros quadrados e inferior ou igual a 35 metros quadrados e altura máxima de 12 metros.
Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data sua publicação.

LEI Nº 7.218, DE 2 DE JANEIRO DE 2023
(Autoria do Projeto: Deputado Hermeto)

Altera a Lei nº 3.035, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Plano Diretor de Publicidade das Regiões Administrativas do Plano Piloto – RA I, do Cruzeiro – RA XI, de Candangolândia – RA XVIX, do Lago Sul – RA XVI e do Lago Norte – RA XVIII, e a Lei nº 3.036, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Plano Diretor de Publicidade das Regiões Administrativas do Gama – RA II, Taguatinga – RA III, Brazlândia – RA IV, Sobradinho – RA V, Planaltina – RA VI, Paranoá – RA VII, Núcleo Bandeirante – RA VIII, Ceilândia – RA IX, Guará – RA X, Samambaia – RA XII, Santa Maria – RA XIII, São Sebastião – RA XIV, Recanto das Emas – RA XV e Riacho Fundo – RA XVII.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:
Art. 1º O art. 71 da Lei nº 3.035, de 18 de julho de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:
I – o § 1º passa a vigorar com a seguinte redação:
§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo é concedida por ato administrativo simples, em caráter precário e com prazo previamente estipulado de no mínimo 1 ano, ficando tacitamente renovada após esse período, exceto por manifestação expressa de uma das partes em sentido contrário.
II – o § 3º passa a vigorar com a seguinte redação:
§ 3º A permissão ou a concessão de uso é sempre precedida de licitação pública nos termos da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ressalvados os casos em que for aplicável a dispensa na forma da lei e respeitando-se as áreas e os pontos objeto das autorizações e das permissões de uso de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo, pelo mesmo prazo constante do art. 10, II, da Lei nº 5.795, de 27 de dezembro de 2016.
Art. 2º O art. 57 da Lei nº 3.036, de 18 de julho de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:
I – o § 1º passa a vigorar com a seguinte redação:
§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo é fornecida por ato administrativo simples, em caráter precário e com prazo previamente estipulado de no mínimo 1 ano, ficando tacitamente renovada após esse período, exceto por manifestação expressa de uma das partes em sentido contrário.
II – o § 3º passa a vigorar com a seguinte redação:
§ 3º A permissão ou a concessão de uso é precedida de licitação pública nos termos da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ressal-

vados os casos em que for aplicável a dispensa na forma da lei e respeitando-se as áreas e os pontos objeto das autorizações e das permissões de uso de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo, pelo mesmo prazo constante do art. 10 da Lei nº 5.795, de 27 de dezembro de 2016.
III – o § 5º passa a vigorar com a seguinte redação:
§ 5º A rescisão do contrato de permissão ou concessão de uso implica o cancelamento do licenciamento.
Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

LEI Nº 7.059, DE 5 DE JANEIRO DE 2022
(Autoria do Projeto: Deputado Hermeto)

Altera a Lei nº 3.036, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Plano Diretor de Publicidade das Regiões Administrativas do Gama – RA II, Taguatinga – RA III, Brazlândia – RA IV, Sobradinho – RA V, Planaltina – RA VI, Paranoá – RA VII, Núcleo Bandeirante – RA VIII, Ceilândia – RA IX, Guará – RA X, Samambaia – RA XII, Santa Maria – RA XIII, São Sebastião – RA XIV, Recanto das Emas – RA XV e Riacho Fundo – RA XVII.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:
Art. 1º A Lei nº 3.036, de 18 de julho de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:
I – o art. 1º passa a vigorar com a seguinte redação:
Art. 1º O Plano Diretor de Publicidade é o instrumento básico que orienta a instalação dos meios de propaganda nas Regiões Administrativas do Gama – RA II, Taguatinga – RA III, Brazlândia – RA IV, Sobradinho – RA V, Planaltina – RA VI, Paranoá – RA VII, Núcleo Bandeirante – RA VIII, Ceilândia – RA IX, Guará – RA X, Samambaia – RA XII, Santa Maria – RA XIII, São Sebastião – RA XIV, Recanto das Emas – RA XV, Riacho Fundo – RA XVII, Águas Claras – RA XX, Riacho Fundo II – RA XXI, Varjão – RA XXIII, SCIA/Estrutural – RA XXV, Sobradinho II – RA XXVI, Itapoã – RA XXVIII, SIA – RA XXIX, Vicente Pires – RA XXX e Arniqueiras – RA XXXIII.
II – o art. 12, IV e § 1º, passa a vigorar com a seguinte redação:
IV – especial: aquele que possua área total de exposição superior a 35 metros quadrados e inferior ou igual a 70 metros quadrados e altura máxima de 14 metros.
§ 1º Para os meios de dimensão especial fixos no solo, a área máxima de exposição da face não pode ultrapassar 60 metros quadrados.
Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

II. Da inconstitucionalidade formal das leis impugnadas

Inicialmente, cumpre observar que a presente ação direta de inconstitucionalidade advém de representação aviada pela **5ª Promotoria de Justiça de**

Defesa da Ordem Urbanística – PROURB com vistas à provocação da jurisdição constitucional exercida por esse eg. Tribunal de Justiça (doc. 2), cujos termos e argumentos ora são incorporados a esta exordial.

De início, necessário destacar que a **Lei Distrital nº 3.035/02**, que "Dispõe sobre o Plano Diretor de Publicidade das Regiões Administrativas do Plano Piloto – RA I, do Cruzeiro – RA XI, de Candangolândia – RA XVIX, do Lago Sul – RA XVI e do Lago Norte – RA XVIII", alterada por três das quatro leis impugnadas (Leis nº 7.218/23, 7.222/23, e 6.639/20), é oriunda do **Projeto de Lei nº 1.804/01**, encaminhado pelo Governador do Distrito Federal para estabelecer o "Plano Diretor de Publicidade do **Conjunto Urbano Tombado de Brasília** e Regiões Administrativas do Lago Norte e Lago Sul"[1].

Na referida mensagem, destacou o Governador do Distrito Federal que a referida proposição legislativa fora "devidamente apreciada pelos Conselhos de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – Conplan e Técnico de Preservação de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade – CTPB, tendo sido aprovada por aqueles órgãos colegiados".

Cumpre ressaltar, desde logo, que é de reconhecimento inafastável que, ao dispor sobre os "meios de propaganda afixados na edificação" (art. 9º) e sobre os "meios de propaganda fixos no solo em área pública ou no interior do lote (art. 10 e seguintes), a **Lei Distrital nº 3.035/02** trata inequivocamente sobre o **uso e ocupação do solo** e sobre a **administração de áreas públicas**, matérias de iniciativa legislativa **privativa** do Chefe do Poder Executivo local.

Essa reserva de iniciativa não foi observada pelas leis impugnadas, que promoveram alterações na referida norma, tendo em vista que todas elas são de iniciativa parlamentar.

Nesse sentido, o artigo 52 da LODF é claro ao estabelecer que "**Cabe ao Poder Executivo a administração dos bens do Distrito Federal**"[2].

Já o artigo 71, § 1º, incisos VI e VII, da Carta Política do Distrito Federal também estabelece (grifos acrescentados):

> Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:

[1] Grifos acrescentados.
[2] Grifos acrescentados.

> (…)
> § 1º Compete **privativamente** ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:
> (…)
> VI – **plano diretor de ordenamento territorial, lei de uso e ocupação do solo, plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e planos de desenvolvimento local**;
> VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e **cessão de bens imóveis do Distrito Federal**.

A propósito, também 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.

Entre tais normas, que passaram a ter *status* constitucional, destaca-se a constante do artigo 14 do referido decreto, que estabelece também que "**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**"[3].

Tampouco há dúvidas quanto a concluir que o uso do solo em espaços urbanos especialmente protegidos em função de sua sensibilidade ambiental deve observância ao sistema legislativo de desenvolvimento urbano estabelecido pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

Os chamados Planos de Desenvolvimento Locais - PDL ou mesmo a Lei de Uso e Ocupação do Solo- LUOS, previstos na LODF e aprovados via lei complementar, existem justamente para que o ordenamento territorial urbano decorra de um **planejamento** que leve a efeito a sua localização, com a efetiva participação prévia da população, além da mais absoluta observância às normas insertas na LODF.

Dessa forma, a Lei Orgânica do Distrito Federal visa restringir a possibilidade de interferências significativas sem que haja uma análise técnica prévia por parte dos órgãos públicos responsáveis pela política de ocupação territorial e também pela própria população local.

Tal sistemática estabelecida pela LODF impede a normatização da matéria por meio de leis esparsas, de iniciativa parlamentar, como as normas ora impugnadas,

[3] Grifos acrescentados.

sem qualquer **estudo técnico prévio** do seu impacto sobre o meio ambiente e o patrimônio paisagístico das referidas regiões administrativas.

O próprio Governador do Distrito Federal tem vetado projetos de lei semelhantes, de iniciativa parlamentar e que buscam **alterar o Plano Diretor de Publicidade** de determinadas regiões administrativas do Distrito Federal, exatamente em função da existência de vício formal de inconstitucionalidade (vício de iniciativa).

A título exemplificativo, vale destacar o **veto integral** do Chefe do Poder Executivo local ao **Projeto de Lei nº 985/24**, também de autoria parlamentar e que buscava alterar a Lei Distrital 3.035/02, que "Dispõe sobre o Plano Diretor de Publicidade das Regiões Administra vas do Plano Piloto – RA I, do Cruzeiro – RA XI, de Candangolândia – RA XVIX, Lago Sul – RA XVI e do Lago Norte – RA XVIII", a exemplo de algumas das leis impugnadas.

Nas referidas razões de veto, constantes da Mensagem nº 160/2024-GAG/CJ, destacou-se, expressamente, que a referida proposição visava "tratar das políticas públicas de **ocupação do solo urbano**, especificamente no que se refere à **veiculação de mensagens publicitárias em prédios edificados na área tombada do plano piloto** e nas faixas de domínio do Sistema Rodoviário do Distrito Federal, **alterando o Plano Diretor de Publicidade do Plano Piloto** – RA I e a competência do órgão responsável pelo Sistema Rodoviário do Distrito Federal", concluindo-se pela "**violação à reserva de iniciativa do Governador**, conforme previsão da Lei Orgânica do Distrito Federal".

Na mesma Mensagem de veto, além de transcrever vários precedentes jurisprudenciais do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local sobre o tema, sustentou o Governador do Distrito Federal (grifos acrescentados):

> (...) A **reserva de iniciativa** do Governador na matéria - **lei de uso e ocupação do solo, preservação do conjunto urbanístico, além de planos de desenvolvimento local** - já foi inúmeras vezes reforçada no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que tem ressaltado a invalidade jurídico-constitucional de normas que, emanadas de projeto de lei **parlamentar**, disponham sobre a **administração e o uso dos bens** do Distrito Federal:
> (…)
> Portanto, diante dos argumentos jurídicos apresentados, comunico que opus veto ao Projeto de Lei nº 985, de 2024, em oportuno solicito aos Membros dessa Casa Legislativa a sua manutenção.

Dentre os precedentes citados pelo Chefe do Poder Executivo, cumpre transcrever, a título exemplificativo, a seguinte ementa (grifos acrescentados):

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 803/2009. LEI QUE DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL - PDOT. EMENDAS PARLAMENTARES. POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA PERTINÊNCIA À MATÉRIA DA PROPOSIÇÃO E NÃO ACARRETE AUMENTO DE DESPESA. ARTIGOS IMPUGNADOS QUE TRATAM DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA. EXORBITÂNCIA DO PODER DE EMENDA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. OCUPAÇÃO DESORDENADA DO TERRITÓRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.
> 1. Inconstitucionalidade formal. Incidem em vício de inconstitucionalidade formal os artigos impugnados que resultaram de emenda de iniciativa parlamentar, tendo em vista a **competência privativa do Governador do Distrito Federal acerca da iniciativa de leis que disponham sobre uso e ocupação do solo**. - A reserva de iniciativa a outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar, desde que pertinente à matéria de proposição e não acarrete aumento de despesa. - **Evidenciada a violação das disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal que conferem privativamente ao Chefe do Poder Executivo a legitimidade para a propositura de leis sobre a administração de áreas públicas e sobre o uso e ocupação do solo no Distrito Federal**. Inconstitucionalidade formal também presente em função: a) da inclusão de novas áreas e setores habitacionais por emenda parlamentar, com nítido aumento de despesa não prevista (violação ao art. 72,1, da LODF) e b) da adição de matérias sem qualquer pertinência temática com o projeto e que deveriam constar somente da Lei de Uso e Ocupação. 2. Inconstitucionalidade material. A Lei Complementar 803/2009 é materialmente inconstitucional, tendo em vista que suas disposições demonstram a **inobservância da necessidade de ocupação ordenada do território do Distrito Federal, com o devido respeito ao meio ambiente e ao patrimônio urbanístico, nos termos prescritos pela Lei Orgânica do Distrito Federal**. Vícios materiais de inconstitucionalidade existentes em função: a) da violação de disposições da LODF que tratam da Política Urbana (art. 312 e seguintes) e de princípios como a "adequada distribuição espacial das atividades sócio-econômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários" (art. 312, inc. I), da "**justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" (art. 314, inc. III) e da "prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado"** (inc. V); b) do estabelecimento de novas ocupações e usos para o território sem o prévio zoneamento ecológico-econômico e sem estudo prévio de impacto ambiental (violação ao artigo 289, § 1°, da LODF); c) do desrespeito ao zoneamento ambiental e ao plano de manejo das unidades de conservação da natureza, em afronta ao artigo 317, § 3°, da LODF; d) flagrante ofensa aos princípios da igualdade,

> **impessoalidade**, **moralidade**, **razoabilidade**, motivação e **interesse público** (arts. 19, caput, e 51 da LODF); e) desproporcionalidade. - Ação julgada parcialmente procedente. Unânime.
> (Acórdão 424689, 20090020175529ADI, Relator(a): OTÁVIO AUGUSTO, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 27/04/2010, publicado no DJe: 31/05/2010.)

Os mesmos vícios acima indicados maculam também a quarta lei impugnada (Lei nº 7.059/22), que alterou a Lei nº 3.036/02, que também dispõe sobre o Plano Diretor de Publicidade, embora referente a outras regiões administrativas.

Assim, pelas razões demonstradas, e considerando a jurisprudência desse eg. Tribunal de Justiça sobre o tema, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade formal das leis distritais impugnadas.

III. Da inconstitucionalidade material das leis impugnadas

Além da inconstitucionalidade formal das leis questionadas, necessário destacar, também, que os espaços públicos do Distrito Federal constituem áreas especialmente protegidas, por expressa disposição da Lei Orgânica do Distrito Federal, que estabelece (grifos acrescentados):

> Art. 51. **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.**
> § 1º Os bens públicos tornar-se-ão indisponíveis ou disponíveis por meio de afetação ou desafetação, respectivamente, nos termos da lei.
> § 2º A desafetação, por lei específica, só será admitida em caso de comprovado interesse público, após ampla audiência à população interessada.
> § 3º O Distrito Federal utilizará seus bens dominiais como **instrumento para a realização de políticas de ocupação ordenada o território**.

De acordo com a dicção constitucional, é o plano diretor o instrumento realizador das políticas de planejamento e desenvolvimento urbano e regulador do direito de uso e ocupação do solo. Segundo a própria LODF, 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**".

Eis as disposições da LODF que tratam especificamente do tema, violadas pelas leis impugnadas (grifos acrescentados):

> 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.
> (…)
> § 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**.
> 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.
> § 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.
> (...)
> 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.

Nesse contexto, vê-se que as significativas alterações promovidas pelas leis distritais impugnadas violam diversas disposições da Carta Política do Distrito Federal, incidindo, também, em vícios materiais de inconstitucionalidade.

Conforme demonstrado em detalhe pela 5ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística – PROURB em sua representação anexada aos autos, a **Lei Distrital n° 6.639/2020**, de iniciativa parlamentar, acrescentou o inciso IV ao artigo 9° da Lei Distrital nº 3.035/02, que lista os tipos de propagandas permitidas nas edificações. Esse inciso agora permite a divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público.

A mesma lei aumentou, ainda, a altura máxima dos meios de propaganda classificados como especiais, que agora podem ter área total entre 35 e 70 metros

quadrados, e altura máxima de 14 metros, em vez de 12 metros, nos termos da nova redação do artigo 12, inciso IV.

Além disso, a norma ampliou a dimensão dos meios de propaganda especiais fixos no solo, aumentando a área máxima de exposição de 35 m² para 60 m² em cada face, conforme alteração no artigo 12, § 1°.

Acrescentou, ainda, ao artigo 16, o § 4º, que admite a instalação de painéis para veiculação de produtos, marcas e serviços, com ou sem patrocinador, para identificação do edifício e dos órgãos, entidades ou estabelecimentos instalados no edifício, bem como para divulgação de material de conteúdo jornalístico ou de interesse público nos Setores Bancários Norte e Sul – SBN e SBS e nos Setores Comerciais Norte e Sul – SCN e SCS.

Já o seu artigo 17, § 2º, passou a permitir a divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público nos lotes edificados das Entrequadras Norte e Sul – EQN e EQS, bem como dos Setores de Administração Federal Norte e Sul, Administração Municipal, Autarquias Norte e Sul, Bancário Norte e Sul, Comercial Norte e Sul e Hoteleiro Norte e Sul. Ressalta-se que a redação anterior admitia apenas a instalação de meios de propaganda para identificação do edifício, dos órgãos, entidades ou dos estabelecimentos instalados no edifício, com ou sem patrocinador.

Por fim, a referida lei acrescentou um parágrafo único ao artigo 84, autorizando que a cobrança dos preços públicos e a fiscalização sejam da responsabilidade dos órgãos, entidades ou autarquias do Distrito Federal, mediante a celebração de convênio.

A **Lei Distrital n° 7.222/2023**, de iniciativa parlamentar, por sua vez, que também alterou a Lei Distrital nº 3.035/02, acrescentou o inciso VII ao artigo 10, permitindo que os meios de propaganda fixos no solo em área pública ou no interior do lote veiculem propaganda de divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público.

Também ampliou a dimensão dos meios de propaganda de médio porte fixos no solo, aumentando a área máxima de exposição de 6 m² a 20 m² para 6 m² a 22 m² e a altura máxima de 6 para 9 metros, conforme artigo 12, inciso II da Lei Distrital nº 3.035/02.

Já no seu artigo 12, inciso III, os meios de propaganda de grande porte passaram a possuir área total de exposição acima de 22 m² e inferior ou igual a 35 m², e altura máxima de 12 metros. Antes das alterações, a área total de exposição permitida era a de acima de 20 m² e inferior ou igual a 35 m² e altura máxima de 10 metros.

No que se refere à **Lei Distrital n° 7.218/23**, também de iniciativa parlamentar, vê-se que ela também alterou o artigo 71, § 1° da Lei Distrital n° 3.035/2002. Anteriormente, a autorização de uso era concedida em caráter precário e por prazo estipulado. Agora, a autorização será concedida por ato administrativo simples, em caráter precário, com prazo mínimo de 1 ano, renovando-se tacitamente após esse período, salvo manifestação expressa em contrário por uma das partes.

Ademais, a modificação no parágrafo 3° do artigo 71 da lei supracitada reflete, em parte, as mudanças introduzidas pela Lei Federal n° 14.133/2021, que revogou a Lei Federal n° 8.666/93, excetuando à regra de licitação nos casos de dispensa.

Entretanto, além da possibilidade de dispensa de licitação em casos previstos pela lei, a nova redação da lei distrital também permite que áreas e pontos objetos de autorizações e permissões possam ser concedidos sem licitação, desde que o prazo não exceda dez anos. A redação anterior previa que a permissão e concessão de uso seriam **sempre** precedidas de licitação pública.

Assim, a Lei Distrital nº 7.218/2023, que altera tanto a Lei Distrital nº 3.035/2002 quanto a Lei nº 3.036/2002, **suprime a necessidade de licitação** nos casos de autorizações e permissões de uso. Eis a sua redação:

> Art. 1° O art. 71 da Lei n° 3.035, de 18 de julho de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:
> I - o § 1° passa a vigorar com a seguinte redação:
> § 1° A autorização de uso de que trata este artigo é concedida por ato administrativo simples, em caráter precário e com prazo previamente estipulado de no mínimo 1 ano, ficando tacitamente renovada após esse período, exceto por manifestação expressa de uma das partes em sentido contrário.
> II - o § 3° passa a vigorar com a seguinte redação:
> § 3° A permissão ou a concessão de uso é sempre precedida de licitação pública nos termos da Lei federal n° 14.133, de 1° de abril de 2021, ressalvados os casos em que for aplicável a dispensa na forma da lei e respeitando-se as áreas e os pontos objeto das autorizações e das permissões de uso de que tratam os §§ 1° e 2° deste artigo, pelo mesmo prazo constante do art. 10, II, da Lei n° 5.795, de 27 de dezembro de 2016.

> Art. 2° O art. 57 da Lei n° 3.036, de 18 de julho de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:
> I - o § 1° passa a vigorar com a seguinte redação:
> § 1° A autorização de uso de que trata este artigo é fornecida por ato administrativo simples, em caráter precário e com prazo previamente estipulado de no mínimo 1 ano, ficando tacitamente renovada após esse período, exceto por manifestação expressa de uma das partes em sentido contrário.
> II - o § 3° passa a vigorar com a seguinte redação:
> § 3° A permissão ou a concessão de uso é precedida de licitação pública nos termos da Lei federal n° 14.133, de 1° de abril de 2021, ressalvados os casos em que for aplicável a dispensa na forma da lei e respeitando-se as áreas e os pontos objeto das autorizações e das permissões de uso de que tratam os §§ 1° e 2° deste artigo, pelo mesmo prazo constante do art. 10 da Lei n° 5.795, de 27 de dezembro de 2016.

Por oportuno, cabe citar a literalidade do artigo 10, inciso II, alínea "b", da Lei Distrital n° 5.795/16, mencionada pelo dispositivo legal transcrito:

> Art. 10. Salvo outra disposição legal aplicável, à ocupação de que trata o art. 6º aplica-se o seguinte:
> II - prazo de validade da permissão: até 10 anos para:
> (...)
> b) instalação de qualquer meio físico destinado a informes publicitários, propaganda ou indicativo.

Com isso, a Lei Distrital n° 7.218/2023 **flexibilizou as condições para concessão e permissão de uso, equiparando-as à autorização**. Além disso, permitiu que a instalação de estruturas físicas destinadas a informes publicitários, propagandas ou indicativos possa permanecer por até dez anos, como nos casos em que a ocupação se dá nas faixas de domínio das rodovias.

Assim, a referida lei distrital afronta inequivocamente os princípios da legalidade, da impessoalidade e do interesse público, previstos no artigo 19, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal, tendo em vista que permite a livre outorga da permissão ou concessão de uso a particulares, sem a necessidade de licitação ou concorrência pública.

Conforme também destacado pela 5ª PROURB em sua representação, a diferenciação entre autorização, permissão e concessão de uso de bens públicos reveste-se de importância fundamental no âmbito da administração pública e da gestão patrimonial.

A autorização consiste em um ato administrativo que confere ao particular o direito de utilizar um bem público para finalidades específicas e temporárias, sem que isso implique a outorga de um direito real ou expectativa de permanência. Este ato é discricionário e pode ser revogado a qualquer momento pela Administração Pública, em observância ao princípio da supremacia do interesse público.

A permissão, por sua vez, se assemelha à autorização, porém está tipicamente associada a atividades que exigem um controle mais rigoroso por parte do Estado. Trata-se, também, de um ato administrativo que confere o direito de uso de um bem público, sendo igualmente temporária e sujeita a revogação, refletindo a natureza precária deste direito em favor do particular.

Por último, a concessão é um contrato administrativo que estabelece uma relação entre a Administração Pública e o particular, transferindo o direito de uso de um bem público por um prazo determinado e em condições previamente estabelecidas. A concessão, em geral, envolve a exploração econômica do bem público e impõe ao concessionário obrigações específicas, ao passo que garante à Administração Pública a manutenção do interesse coletivo.

A Lei Federal n° 14.133/2021 é clara ao estabelecer a aplicabilidade da Lei de Licitações e Contratos Administrativos nos casos de concessão e permissão de uso de bens públicos:

> Art. 2º Esta Lei aplica-se a:
> (...)
> IV - concessão e permissão de uso de bens públicos.

Como visto, a Lei de Licitações não abre margem para discricionariedades ou exceções, ao contrário do que estabelece a Lei Distrital nº 7.218/23, que menciona "as áreas e os pontos objeto das autorizações e das permissões de uso que tratam os §§ 1° e 2° deste artigo". Ou seja, a lei ora questionada equiparou dois institutos completamente diferentes.

Assim, é possível constatar que não há interesse coletivo em suprimir a exigência de licitação, estabelecida por lei federal, cujo principal objetivo é assegurar a **isonomia** e a participação impessoal dos interessados. A licitação é um instrumento essencial para garantir a transparência, a igualdade de condições e a competição justa nos processos de contratação e uso de bens públicos, prevenindo favorecimentos e

promovendo a escolha da proposta mais vantajosa para a administração. A dispensa desse procedimento compromete esses princípios, prejudicando a gestão eficiente e equitativa dos recursos públicos.

Nesse particular, mostra-se também flagrante a violação aos seguintes dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal (grifos acrescentados):

> Art. 48. **O uso de bens do Distrito Federal por terceiros poderá ser feito mediante concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público, na forma da lei**.
> Art. 49. A aquisição por compra ou permuta, bem como a alienação dos bens imóveis do Distrito Federal dependerão de prévia avaliação e autorização da Câmara Legislativa, subordinada à **comprovação da existência de interesse público e à observância da legislação pertinente à licitação**.

Nesse contexto, cumpre destacar que normas assemelhadas já foram objeto de apreciação pelo Conselho Especial desse eg. Tribunal de Justiça, que reconheceu sua inconstitucionalidade material por afrontarem diversos princípios que regem a administração pública e normas da LODF que tratam da necessidade de **licitação**.

A título exemplificativo, vale destacar o seguinte julgado (grifos acrescentados):

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N.º 4.257, DE 2.12.2008. ART. 28 E PARÁGRAFO ÚNICO. OCUPAÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS. QUIOSQUES E TRAILERS. DISPENSA DE LICITAÇÃO AOS QUE JÁ OCUPAVAM E FORAM REMOVIDOS. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PROCEDÊNCIA. RELEVANTE INTERESSE SOCIAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.
> 1. O parágrafo único do artigo 28 da Lei Distrital n.º 4.257, de 2 de dezembro de 2008, **viola a Lei Orgânica do Distrito Federal e os princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade, da motivação e do interesse público.**
> 2. O dispositivo apontado **ao assegurar, sem licitação, aos antigos ocupantes de espaços públicos que já exerciam as atividades e foram removidos, o direito a novas áreas em condições semelhantes àquelas objeto da remoção encerra vício de inconstitucionalidade material.**
> 3. Deve ser considerado o relevante interesse social que a questão encerra, uma vez que o dispositivo legal em comento assegura àqueles que já ocupam as áreas por longos anos, a permanecer no exercício da atividade econômica da qual retiram o seu lucro e, quiçá, sua própria subsistência.

> 4. Hipótese que enseja a aplicação da técnica da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, a fim de preservar situações consolidadas, sob pena de violação ao princípio da dignidade da pessoa humana e em homenagem ao postulado da segurança jurídica.
> 5. Ação direta de inconstitucionalidade com pedido julgado procedente, com modulação dos efeitos, em relação ao art. 28 e seu parágrafo único da Lei nº 4.257/2008, com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex nunc*. (Acórdão n. 427293, 20090020119018ADI, Relator MARIO-ZAM BELMIRO, Conselho Especial, julgado em 13/04/2010, DJ 16/06/2010 p. 63)

Por fim, vê-se que foi desconsiderada pelas referidas leis distritais, em última instância, a obrigação do Poder Público de preservar Brasília, detentora da maior área tombada do mundo e inscrita pela UNESCO como Patrimônio Cultural da Humanidade, e o seu dever de "**zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado** sob a inscrição n° 532 do Livro do Tombo Histórico, **respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto n° 10.829**, de 2 de outubro de 1987, e da **Portaria n° 314**, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN"[4], conforme estabelecido expressamente pelo inciso XI do artigo 3º da Carta Política do Distrito Federal.

No que se refere às alterações feitas pela Lei nº 7.059/22 na **Lei Distrital nº 3.036/2002**, que dispõe sobre o Plano Diretor de Publicidade das Regiões Administrativas do Gama – RA II, Taguatinga – RA III, Brazlândia – RA IV, Sobradinho – RA V, Planaltina – RA VI, Paranoá – RA VII, Núcleo Bandeirante – RA VIII, Ceilândia – RA IX, Guará – RA X, Samambaia – RA XII, Santa Maria – RA XIII, São Sebastião – RA XIV, Recanto das Emas – RA XV e Riacho Fundo – RA XVII, vê-se que elas também ostentam, além do vício de iniciativa, vícios materiais de inconstitucionalidade.

Nesse particular, a **Lei Distrital n° 7.059/22**, de iniciativa parlamentar, incluiu as Regiões Administrativas de Águas Claras – RA XX, Riacho Fundo II – RA XXI, Varjão – RA XXIII, SCIA/Estrutural – RA XXV, Sobradinho II – RA XXVI, Itapoã – RA XXVIII, SIA – RA XXIX, Vicente Pires – RA XXX e Arniqueiras – RA XXXIII no artigo 1° da Lei Distrital n° 3.036/2002, que define as RA's abrangidas pelo referido Plano Diretor de Publicidade.

[4] Grifos acrescentados.

A referida lei também alterou o artigo 12, inciso IV, da Lei Distrital nº 3.036/2002, aumentando a altura máxima dos meios de propaganda especiais de 12 para 14 metros, mantendo a área total de exposição superior a 35 m² e inferior ou igual a 70 m². Além disso, no seu § 1°, a alteração aumentou a área máxima de exposição da face de 35 m² para 60 m².

Já a **Lei Distrital n° 7.218/23**, também de iniciativa parlamentar, alterou tanto a Lei Distrital n° 3.035/02, como já destacado, como a Lei Distrital nº 3.036/02.

A referida lei alterou o § 1° do artigo 57 da Lei Distrital n° 3.036/2002, estabelecendo que a autorização de uso será concedida por ato administrativo simples, em caráter precário e com prazo previamente estipulado de no mínimo 1 ano, ficando tacitamente renovada após esse período, exceto por manifestação expressa de uma das partes em sentido contrário.

Já o seu parágrafo 3° passou a ressalvar os casos em que a dispensa de licitação é aplicável, conforme a Lei Federal n° 14.133/21.

Entretanto, mais uma vez, além da possibilidade de dispensa de licitação em casos previstos pela lei, a nova redação também permite que áreas e pontos objetos de autorizações e permissões possam ser concedidos **sem licitação**, desde que o prazo não exceda dez anos. A redação anterior previa que a permissão e concessão de uso seriam sempre precedidas de licitação pública.

O seu parágrafo 5°, por sua vez, manteve a disposição de que a rescisão do contrato de permissão ou concessão de uso implica o cancelamento do licenciamento, com alteração apenas de redação, sem mudanças de conteúdo.

Assim, é evidente que as mencionadas alterações dos Planos Diretores de Publicidade institucionalizam também verdadeiro **privilégio** para poucos em detrimento de toda a coletividade do Distrito Federal, em franca violação aos princípios constitucionais da impessoalidade, da razoabilidade e do interesse público, previstos no artigo 19, *caput* da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A Lei Orgânica do Distrito Federal tem disposição expressa em que se confere um tratamento especial à ocupação de áreas públicas, o que contrasta com as disposições da lei impugnada. O *caput* do seu artigo 51 traz diretriz expressa no sentido de que "**os bens do Distrito Federal destinar-se-ão prioritariamente ao uso público**", o que também foi ignorado pelas leis impugnadas, que desconsideraram as

limitações impostas pelo legislador constituinte do Distrito Federal, fixadas em sua Carta Política, promulgada em junho de 1993.

A instituição de tais privilégios de forma isolada se mostra também em flagrante descompasso com os princípios norteadores da Política de Desenvolvimento Urbano previstos na Lei Orgânica distrital, além de estimular a ocupação desordenada do território, com impacto significativo sobre o **meio ambiente** e o **patrimônio arquitetônico e paisagístico**.

Assim, importantes princípios 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).

Nesse contexto, cumpre ressaltar, finalmente, que é de conhecimento público e notório que o Distrito Federal teve sua paisagem desfigurada ao longo das últimas décadas em decorrência do crescimento urbano desordenado. A poluição visual causada pelo vertiginoso aumento de publicidade e de letreiros luminosos de todos os portes é notória e prejudica, inclusive os condutores de veículos automotores, que têm, no mínimo, sua atenção desviada da via, quando não têm a visão totalmente ofuscada pelas fortes luzes chamativas durante o período noturno.

Vale sublinhar que a Constituição da República, instrumento fundamental para a aplicação de políticas urbanas e ambientais, ao enfatizar o princípio da função social da propriedade e ao reconhecer o meio ambiente como essencial à sadia qualidade de vida, impôs ao legislador, ao aplicador do direito, ao administrador público e a toda a coletividade uma nova postura de defesa dos direitos urbanísticos e ambientais.

A criação de uma situação de irreversibilidade fática tem sido reiteradamente adotada no âmbito do Distrito Federal, a fim de que a regularização seja o único caminho possível. Foi com base na política nefasta do “fato consumado” que surgiram as maiores ocupações irregulares do Distrito Federal, à margem de qualquer planejamento e em detrimento da ordem urbanística, do meio ambiente e do patrimônio público.

No caso presente, o mesmo raciocínio se mostra aplicável, na medida em que a falta de fiscalização constitui a principal justificativa para a “regularização” de meios de publicidade instalados sem planejamento prévio, colocando, mais uma vez,

interesses econômicos e privados acima do interesse coletivo na ocupação ordenada do território e na preservação do meio ambiente e do patrimônio paisagístico do Distrito Federal.

Nesse contexto, as leis sob análise afrontam diretamente diversas outras disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal que tratam da Política de Desenvolvimento Urbano e Rural e de Proteção ao Meio Ambiente do Distrito Federal, que estabelecem (grifos acrescentados):

> Art. 278. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações**.
> Parágrafo único. Entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, **influências** e **interações** de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.
> (...)
> Art. 279. O Poder Público, assegurada a participação da coletividade, **zelará pela conservação, proteção e recuperação do meio ambiente**, coordenando e tornando efetivas as ações e recursos humanos, financeiros, materiais, técnicos e científicos dos órgãos da administração direta e indireta, e deverá:
> I – planejar e desenvolver ações para a conservação, preservação, **proteção**, recuperação e **fiscalização do meio ambiente**;
> II - promover o diagnóstico e zoneamento ambiental do território, definindo suas limitações e **condicionantes ecológicas e ambientais para ocupação e uso dos espaços territoriais**;
> (...)
> VI – **exercer o controle e o combate da poluição ambiental**;
> [...]
> XIII – **promover medidas judiciais e administrativas necessárias para coibir danos ao meio ambiente**, responsabilizados os servidores públicos pela mora ou falta de iniciativa;
> (…)
> XXIII – **controlar e fiscalizar obras, atividades**, processos produtivos e empreendimentos **que, direta ou indiretamente, possam causar degradação ao meio ambiente, bem como adotar medidas preventivas ou corretivas e aplicar sanções administrativas pertinentes**.
> (…)
> Art. 312. A política de desenvolvimento urbano e rural do Distrito Federal, observados os princípios da Constituição Federal e as peculiaridades locais e regionais, tem por objetivo **assegurar que a propriedade cumpra sua função social** e possibilitar a melhoria da qualidade de vida da população, mediante:
> I – adequada distribuição espacial das atividades socioeconômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários, de forma **compatível com a preservação ambiental** e cultural;
> (...)
> V – **valorização, defesa, recuperação e proteção do meio ambiente** natural e construído;

VI – **proteção dos bens de valor histórico, artístico e cultural, dos monumentos, das paisagens naturais notáveis e, em especial, do conjunto urbanístico de Brasília;**
(...)
Art. 314. A política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, em conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantido o bem-estar de seus habitantes**, e compreende o conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida, **ocupação ordenada do território**, uso dos 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, a segurança e a **preservação do patrimônio paisagístico, histórico, urbanístico, arquitetônico, artístico e cultural, considerada a condição de Brasília como Capital Federal e Patrimônio Cultural da Humanidade**;
V – **a prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado**;
(...)
IX – **a adequação do direito de construir aos interesses sociais e públicos, bem como às normas urbanísticas e ambientais previstas em lei**;
X – **o combate a todas as formas de poluição**;
XI – **o controle do uso e da ocupação do solo urbano, de modo a evitar**:
a) **a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes**;
b) **o parcelamento do solo e a edificação vertical e horizontal excessivos** com relação aos equipamentos urbanos e comunitários existentes;
(...)
Art. 315. **A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende a exigências fundamentais de ordenação do território, expressas no plano diretor de ordenamento territorial, planos diretores locais, legislação urbanística e ambiental**, especialmente quanto:
(...)
III – **à proteção ao patrimônio histórico, artístico, paisagístico, cultural e ao meio ambiente.**
(...)
Art. 326. O sistema de planejamento territorial e urbano do Distrito Federal, estruturado em órgãos 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**;

Assim, vê-se que essas diretrizes urbanísticas e ambientais cuidadosamente delimitadas pela Carta Política local poderão converter-se em letra morta diante dos privilégios criados pelas normas questionadas, que impactam sobremaneira na poluição visual da cidade.

Enfim, as normas impugnadas são inconstitucionais também porque configuram evidente **retrocesso** quanto ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, indo de encontro ao princípio da função socioambiental da propriedade.

Acerca do **princípio da proibição de retrocesso** (sócio)ambiental, **Sarlet** e **Fensterseifer** destacam o seguinte:[5]

> [...] a garantia constitucional da proibição de retrocesso contempla dois conteúdos normativos que se complementam: se, por um lado, impõe-se ao Estado a obrigação de 'não piorar' as condições normativas hoje existentes em determinado ordenamento jurídico – e o mesmo vale para a estrutura organizacional administrativa –, por outro lado, também se faz imperativo, especialmente relevante no contexto da proteção do ambiente, uma obrigação de 'melhorar', ou seja, de aprimorar tais condições normativas – e também fáticas – no sentido de assegurar um contexto cada vez mais favorável ao desfrute de uma vida digna e saudável pelo indivíduo e pela coletividade como um todo.

A propósito, o princípio da proibição do retrocesso encontra-se presente em diversos dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal, a exemplo dos já mencionados, que estabelecem como objetivo da ordem econômica, da política de desenvolvimento urbano e do sistema de planejamento territorial e urbano do Distrito Federal a melhoria da qualidade de vida de toda a população.

Assim, impõe-se a retirada das leis impugnadas do ordenamento jurídico distrital, de forma a fazer prevalecer os princípios e normas da Carta Política do Distrito Federal, que determinam a ocupação ordenada do território do Distrito Federal, com a necessária proteção do meio ambiente, do patrimônio arquitetônico e paisagístico, fazendo-se prevalecer o interesse público.

A hipótese, portanto, tendo em vista a franca contrariedade ao texto da Lei Orgânica do Distrito Federal que fulmina as leis questionadas, está a merecer o reconhecimento da inconstitucionalidade formal e material por essa Egrégia Corte de Justiça.

---

[5] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 314.

III. Da necessidade de concessão da medida cautelar

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 cautelar para a suspensão das leis distritais impugnadas 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, já acolhida pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça local e pelo Supremo Tribunal Federal.

Igualmente, impende registrar que o aspecto da urgência – ***periculum in mora*** – encontra-se presente à saciedade, na medida em que as normas impugnadas constituem grave afronta às **regras de iniciativa legislativa** e às normas da LODF que exigem expressamente a ocupação ordenada do território do Distrito Federal e a **preservação do conjunto urbanístico de Brasília**, em especial do **meio ambiente** e do patrimônio **arquitetônico** e **paisagístico**, impondo-se uma resposta rápida do Poder Judiciário local com vistas a se garantir a necessária segurança jurídica e o interesse público.

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 nº 9.868/99, aplicáveis ao caso.

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, na medida em que age o órgão incumbido da fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis como verdadeiro "legislador negativo".

Assim, a hipótese em tudo recomenda a concessão da medida acauteladora ***inaudita altera pars***.

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar das normas legais impugnadas. ***Alternativamente***, pede o Ministério Público seja imposto ao caso o **rito mais célere previsto no artigo 113** do Regimento Interno desse Eg. TJDFT: "Se houver pedido de liminar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações no prazo de dez dias e a manifestação do Procurador-Geral do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Conselho Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação".

III. 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 cautelar ao Egrégio Conselho Especial do TJDFT, ***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 das **Leis Distritais nº 6.639/20, 7.222/23, 7.218/23 e 7.059/22**, que alteraram a **Lei Distrital 3.035/02** e a **Lei Distrital nº 3.036/02**, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva;

b) após a decisão do pedido de concessão de medida cautelar pelo Egrégio Conselho Especial, que sejam intimados o Presidente da Câmara Legislativa e o Governador do Distrito Federal, para prestarem informações acerca das normas impugnadas, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei nº 9.868/99;

c) em seguida, que seja intimada a Procuradora-Geral do Distrito Federal, para falar como curadora das leis questionadas, nos termos do artigo 8.º da Lei nº 9.868/99, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;

d) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar manifestação sobre o pedido, na condição de *custos constitutionis*; e

e) a procedência do pedido, confirmando-se a medida cautelar eventualmente concedida, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade das **Leis Distritais nº 6.639/20, 7.222/23, 7.218/23 e 7.059/22**, que alteraram a **Lei Distrital 3.035/02** e/ou a **Lei Distrital nº 3.036/02**, porque contrárias aos artigos 3º, inciso XI, 15, inciso X, 19, *caput*, 48, 49, 51, *caput* e parágrafo 3º, 52, 53, 71, parágrafo 1º, incisos VI e VII, 100, inciso VI, 278, *caput*, 279, incisos I, II, VI, XIII e XXIII, 312, incisos I, V e VI, 314, parágrafo único, incisos I, III, IV, V, IV, X e XI, 315, inciso III, 316, parágrafo 2º, 317, parágrafo 1º, 319, e 326, inciso I, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, data da assinatura eletrônica.

assinado digitalmente
Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur
Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

assinado digitalmente
Daniel Pinheiro de Carvalho
Promotor de Justiça Adjunto
Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ