



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº J /2014 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre a PROPOSTA DE EMENDA A LEI ORGÂNICA Nº 54/2013, que "Acrescenta a §1º ao art. 328 da Lei Orgânica do Distrito Federal e renumera o parágrafo único do mesmo artigo como §2º".

AUTOR: Deputado Chico Vigilante e outros

RELATOR: Deputado Robério Negreiros

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça, a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 54/2013, assinada por 8 (oito) Deputados.

A proposição pretende acrescentar ao art. 328 da Lei Orgânica do Distrito Federal, o § 1º que traz a seguinte redação:

§1º Sem prejuízo dos demais requisitos legais, novos loteamentos somente serão aprovados se pelo menos 15% dos lotes forem disponibilizados para o Banco de Lotes do Distrito Federal, a serem destinados a programas de interesse social para cidadãos de baixa renda, na forma da lei.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902
E-mail: dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br - www.roberionegreiros.com.br

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PELO Nº 54 / 2013
FOLHA 05 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Os autores esclarecem na justificação, que a proposição tem por objetivo a formação de um estoque de lotes de domínio do Poder Público, a ser utilizado na política habitacional integrada ao ordenamento da ocupação e uso do solo urbano.

Argumentam que a inserção do referido dispositivo à Lei Orgânica Distrital, garantirá o acesso de todos os cidadãos a condições adequadas de moradia e permitirá a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Transcorrido o prazo regimental, nenhuma emenda foi apresentada na presente Comissão.

II – VOTO DA RELATORA

Compete à Comissão de Constituição e Justiça, entre outras atribuições, analisar a **admissibilidade** das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme art. 63, I, *do RICLDF*.

Compete ainda à CCJ, nos termos do mesmo Regimento, analisar e, quando necessário, emitir parecer, sobre o mérito das matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, civil, penal, penitenciário, processual e notarial.

A presente proposição busca acrescentar §1º ao art. 328 da Lei Orgânica Distrital, a fim de determinar que, no âmbito do Distrito Federal, novos loteamentos somente serão aprovados se pelo menos 15% dos lotes forem disponibilizados para o Banco de Lotes distrital, a serem utilizados em programas de interesse social voltados para população de baixa renda.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Segundos os autores, a proposta se mostra necessária para que a distribuição de terra no Distrito Federal se dê de forma justa e igualitária, assegurando a todos condições adequadas de moradia.

A Constituição Federal de 1988 elenca em seu art. 24, todas as matérias sobre as quais devem União, Estados e Distrito Federal legislar em forma concorrente. Isso significa que, sobre todos os temas descritos no referido artigo, podem os três entes legislar simultaneamente, com a ressalva de que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal, nos moldes do § 2º do mesmo art. 24.

Além disso, é competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, já que, por óbvio, nenhum outro ente político tem maior conhecimento das necessidades locais que o próprio Município.

O Distrito Federal agrega em si tanto as competências legislativas dos Estados, quanto as competências dos Municípios, conforme estabelece a Constituição Federal em seu arts. 32, § 1º, e 30, inciso I:

"Art. 32 (omissis)

§ 1º *Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.*

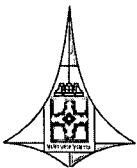
Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local."

Destaca-se também que, no Distrito Federal, têm legitimidade para exercer a iniciativa de leis no processo legislativo qualquer deputado ou órgão desta Casa de Leis, o Governador, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e os -

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902
E-mail: dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br - www.roberionegreiros.com.br

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PELO N.º 54 / 2013
FOLHA 07 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



cidadãos, conforme estabelece o **art. 71, caput**, da Lei Orgânica, como se transcreve *ipsis litteris*:

Art. 71. *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. [grifo nosso]*

No caso sob exame, em que pese a legitimidade do Distrito Federal para legislar sobre matérias de competência municipal e interesse local, a iniciativa para a propositura de projeto de lei que verse sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo é privativa do Chefe do Poder Executivo.

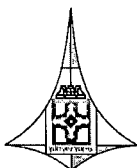
Nesse contexto, vale observar que no artigo 100, da LODF, encontra-se a previsão de que:

"Art. 100. *Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:*

VI – *iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;"*

Ademais, convém elucidar que a Emenda à Lei Orgânica Distrital nº 12 de 1996, estabeleceu o dever de respeitar as definições e os critérios constantes do Decreto nº 10.829/87, e da Portaria nº 314 de 1992, do Instituto Brasileiro do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

Verifica-se que, tanto no aludido Decreto quanto na referida Portaria, é conferido ao Chefe do Executivo do Distrito Federal **competência privativa** para



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



iniciar o processo legislativo de qualquer normativo que venha a dispor sobre a ocupação e o uso do solo em todo o território do Distrito Federal, senão vejamos:

"Art. 14 – *O Governador do Distrito Federal proporá a edição de leis que venham a dispor sobre o uso e ocupação do solo em todo o território do Distrito Federal. (Decreto nº 10.829/87) [grifo nosso]*

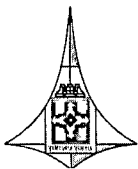
Por sua vez, no artigo 321, *caput* e parágrafo único, da LODF, encontra-se a previsão de que:

"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.*

Parágrafo único. *É garantida a participação popular nas fases de elaboração, implementação e avaliação dos planos diretores."*

Deste modo, combinando a disposição do artigo 14, do Decreto nº 10.829/87, que passou a integrar a Lei Orgânica do Distrito Federal, mediante a Emenda nº 12/96, com o que dispõem os artigos 100, VI e 321, da LODF, depreende-se ser de **competência privativa do Governador do Distrito Federal legislar sobre matéria concernente ao uso e ocupação do solo no território do Distrito Federal.**

Destarte, verifica-se que o projeto aqui analisado, ao tratar de reserva de banco de lotes no momento de parcelamento do solo por iniciativa parlamentar,



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

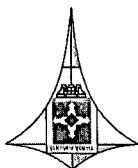


induvidosamente, encontra-se eivado de **vício de natureza formal**, o que contamina toda a integralidade de seu texto.

A propósito, colha-se entendimento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.057, DE 26 DE AGOSTO DE 1998. DIPLOMA NORMATIVO LOCAL. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. ALTERAÇÃO NA DESTINAÇÃO DE ÁREA DE USO INSTITUCIONAL PARA USO HABITACIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (...) Demonstrado que a iniciativa da Lei Distrital 2.057, de 26 de agosto de 1998, coube a parlamentar e, **em se tratando de diplomas normativos que promovem alteração da destinação de uso e ocupação do solo do Distrito Federal, hipótese em que compete privativamente ao Governador do Distrito Federal iniciar o processo legislativo**, declara-se a inconstitucionalidade formal do diploma legal impugnado.(Conselho Especial, ADI 20040020088196, Rel. Des. Romão C. Oliveira, DJ 13/09/2007, Reg. Ac. 275666).
[grifo nosso]

"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. (...) **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**



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



em todo o território do Distrito Federal” (Conselho Especial, ADI 2004.02.00217-6, Rel. Des. Lécio Resende, DJ 19/10/2004, Reg. Ac. 216395) [grifo nosso]

Outrossim, necessário que se observe o princípio constitucional da reserva de administração, que segundo J. J Gomes Canotilho, “*constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um 'núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento', por envolver matérias, que diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo, desvestido, portanto, sob tal perspectiva, de qualquer prerrogativa que lhe permita praticar, com repercussão sobre os servidores públicos vinculados ao Poder Executivo, verdadeiros atos administrativos referentes à investidura funcional ou à sua eventual invalidação. (...)*”

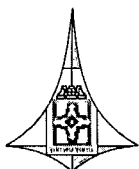
Por derradeiro, cumpre registrar a lição do ilustre Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello, no sentido de que “*o princípio constitucional da **reserva de administração** impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo [...] essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais*”. [Tribunal Pleno, ADI-MC nº 2.364-AL, DJ de 14-12-01, p. 23].

Pelo exposto, verifica-se que no projeto ora analisado, o Poder Legislativo invadiu claramente a seara da administração pública, da alçada exclusiva do

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902
E-mail: dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br - www.roberionegreiros.com.br

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PELO N.º 54 / 2013
FOLHA 11 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Governador, violando-se a prerrogativa deste em analisar a conveniência e oportunidade das providências que o projeto quer determinar. Bem por isso, a matéria somente poderia ser objeto de tramitação legislativa por proposta do próprio Chefe do Poder Executivo.

Ofendeu-se, igualmente, o princípio basilar da separação de poderes, constitucionalmente garantido e protegido, inclusive, por cláusula pétrea nos termos do art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal.

Superado esse ponto, outra problemática envolvendo o projeto em questão refere-se à falta de clareza de sua redação. Explico:

No texto do parágrafo que se pretende acrescentar à Lei Orgânica, o autor dispõe que *"os novos loteamentos somente serão aprovados se pelo menos 15% dos lotes forem disponibilizados para o Banco de Lotes do Distrito Federal, a serem destinados a programas de interesse social para cidadãos de baixa renda"*.

Ocorre que, em momento algum da proposição o autor esclarece qual seria a titularidade dos terrenos que, quando do loteamento, seriam englobados pela referida obrigação de reserva de lotes. Limitou-se o autor a termo generalista e extremamente abrangente "os novos loteamentos".

Com isso, interpreta-se que, como não há especificação quanto à titularidade dos terrenos, quaisquer terrenos, quer sejam públicos, quer sejam privados, quando do loteamento, estariam inseridos na obrigação concernente ao banco de lotes.

Ora, qualquer análise, ainda que perfunctória acerca do tema, já evidencia a enorme inconstitucionalidade que a reserva de banco de lotes em terrenos de propriedade privada ensejaria, caso fosse essa a intenção do autor.

O direito à propriedade privada é direito individual constitucionalmente garantido e, como todo direito individual, protegido por cláusula pétrea. É o que se

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902
E-mail: dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br - www.roberionegreiros.com.br



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



depreende da leitura dos arts. 5º, XXII e 60, §4º, IV da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

IV - os direitos e garantias individuais.

Protegida a propriedade privada, nenhum cidadão pode ser compelido a doar parte de sua propriedade para o Estado. Ainda maior razão lhe assiste quando tal doação sequer gera uma contrapartida por parte do Poder Público, tal como uma indenização a exemplo da desapropriação.

Nesses termos, o banco de lotes que se propõe no projeto em análise significaria um verdadeiro confisco de propriedade, fato totalmente inadmissível em nosso ordenamento jurídico!

Não obstante, significaria uma afronta expressa aos princípios da capacidade contributiva, da igualdade e proporcionalidade tributárias, sob o pretexto de atender a uma parcela menos favorecida da população, mas sem qualquer critério objetivo.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Juristas tem condenado com veemência a ideia de banco de lotes em terrenos de propriedade privada e, leis que os estabelecem já estão sendo declaradas inconstitucionais.

A esse respeito, embora o autor em sua justificação tenha se inspirado em legislações existentes no Estado de Goiás, neste mesmo Estado, lei análoga ao que se pretende aqui aprovar restou declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Goiás. Foi o caso da Lei 8.534 de 2007, estabelecida no Município de Goiânia, a qual foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de Goiás no processo 200704507948, por estabelecer o banco de lotes em terrenos privados. Segundo o juiz o caso, Dr. Fabiano Abel de Aragão Fernandes, *"a medida que o Poder Público instituiu ou pretende instituir maquiada com a palavra que soa melhor aos ouvidos é mais violenta que a própria expropriação, porquanto esta implica em justa indenização"*.

Vê-se, portanto, que para todos os lados que se olhe, depara-se com inconsistências e irregularidades jurídicas as quais invalidam o projeto como um todo, impossibilitando-o de prosperar.

Diante de todas as particularidades apresentadas que permeiam o tema, evidencia-se que o projeto ora em análise carece de vícios formais e materiais, os quais implicam em sua inconstitucionalidade por duas razões fundamentais: de um lado, em virtude da inobservância às regras constitucionais que impõem um processo legislativo iniciado pelo Poder Executivo. De outro, pela obscuridade e falta de especificidade na redação elaborada, deixando margem para interpretações que ferem, gravemente, postulados constitucionais garantidores, tais como o do direito à propriedade.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Feitas, pois, essas considerações, a dar substrato a este voto, manifestamo-nos pela **INADMISSIBILIDADE** do Projeto de Emenda a Lei Orgânica nº 54 de 2013, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça.

Sala de Comissões, em _____ de 2014.

DEPUTADO ROBERIO NEGREIROS
Relator

FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER

PROPOSIÇÃO: PELO 54/2013

Acrescenta o § 1º ao art. 328 da Lei Orgânica do Distrito Federal e renumera o parágrafo único do mesmo artigo como § 2º.

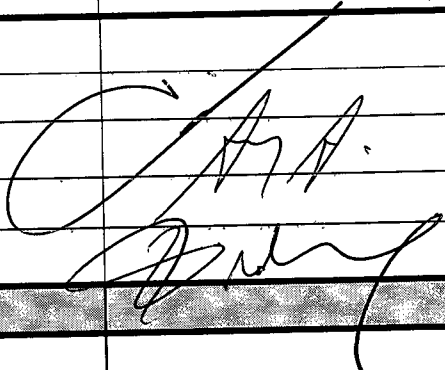
AUTORIA: **Dep. CHICO VIGILANTE E OUTROS**

RELATORIA: **Dep. ROBÉRIO NEGREIROS**

PARECER: **Inadmissibilidade**

VOTO EM SEPARADO:

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 15/04/14, os Senhores Deputados:

Nome do Parlamentar	Presidente	Acompanhamento				Destaque	Assinaturas
	Relator	Sim	Não	Abst	Aus		
	Leitura						
Chico Leite					✓		
Robério Negreiros	R	✓					
Aylton Gomes	P	✓					
Cláudio Abrantes					✓		
Eliana Pedrosa		✓					
Suplentes							
Chico Vigilante							
Wellington Luiz							
Benedito Domingos							
Joe Valle							
Celina Leão							
	Totais	3			2		

RESULTADO:

☒ APROVADO

☒ Parecer do Relator

☐ Voto em Separado

☐ REJEITADO Relator do parecer do vencido: Dep.

☐ Emendas apresentadas na reunião (acatadas e rejeitadas):

☐ Concedido Vista ao Dep.

, em

☒ 6ª Ordinária

☐ Extraordinária

Paulo Eduardo Pinto de Almeida
Secretário – CCJ