



TJDFT

Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Órgão	Conselho Especial
Processo N.	Ação Direta de Inconstitucionalidade 20130020268860ADI
Requerente(s)	PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Requerido(s)	PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL E OUTROS
Relatora	Desembargadora CARMELITA BRASIL
Acórdão Nº	788.675

E M E N T A

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N.º 4.486/2010. ÁREAS PÚBLICAS. MOBILIÁRIOS URBANOS. QUIOSQUE, TRAILER E SIMILARES. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI DISTRITAL N.º 5.015/2013. PRORROGAÇÃO DE PRAZO DE LEI JÁ DECLARADA INCONSTITUCIONAL.

Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa de leis que disponham sobre uso e a ocupação de solo no Distrito Federal.

Patente a inconstitucionalidade de lei que prorroga prazo previsto em lei já declarada inconstitucional.

Precedentes.



Código de Verificação:

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, CARMELITA BRASIL - Relatora, WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR - Vogal, JAIR SOARES - Vogal, VERA ANDRIGHI - Vogal, MARIO-ZAM BELMIRO - Vogal, GEORGE LOPES LEITE - Vogal, ANGELO CANDUCCI PASSARELI - Vogal, JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA - Vogal, CRUZ MACEDO - Vogal, SANDRA DE SANTIS - Vogal, JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA - Vogal, ROMÃO C. OLIVEIRA - Vogal, ROMEU GONZAGA NEIVA - Vogal, GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA - Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, em proferir a seguinte decisão: **Julgou-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade das Leis Distritais nº 4.486/2013 e 5.015/2013 com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. Decisão unânime**, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 13 de maio de 2014

Documento Assinado Digitalmente

14/05/2014 - 18:21

Desembargadora CARMELITA BRASIL

Relatora



Código de Verificação: U6EU.2014.68BX.G9NZ.PP8Q.4R4F

RELATÓRIO

O relatório é, em parte, o contido no ilustrado Parecer Ministerial de fls. 116/124, que ora transcrevo, *in verbis*:

*“A Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios ajuizou ação direta de inconstitucionalidade visando à declaração, em tese e com efeitos erga omnes e ex tunc, da inconstitucionalidade da **Lei distrital 4.486**, de 8 de julho de 2010, e da **Lei distrital 5.015**, de 11 de janeiro de 2013, que alteram a Lei distrital 4.257, de 2 de dezembro de 2008, em face dos artigos 3.º, inciso XI, 19, caput, 52, 72, inciso I, 100, inciso VI, 312, incisos I, IV, V e VI, 314, parágrafo único, e incisos I, III, IV, V, IX, X e XI, 321 a 326, incisos I e III; todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.*

A peça vestibular aponta a inconstitucionalidade formal da Lei distrital 4.486, tendo em vista que a referida norma é oriunda de projeto de lei de iniciativa de Deputados Distritais e trata da ocupação de áreas públicas por quiosquer e similares, matérias da competência privativa do Governador do Distrito Federal, nos termos da Lei Orgânica distrital.

Sustenta, ainda, que o artigo 2.º da Lei distrital 5.015, que trata do mesmo tema, foi incluído no projeto original por emenda aditiva de iniciativa parlamentar, e visa prorrogar prazo já declarado inconstitucional nos autos da ADI 2012.00.2.027894-4, em exorbitância do poder de emenda.

Ressalta o autor que as sucessivas prorrogações de prazos estabelecidos, sem qualquer motivo excepcional ou justificativa por parte dos órgãos técnicos envolvidos, têm prejudicado o processo de regularização estabelecido, em flagrante afronta aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e do interesse público.

Por fim, afirma que a consequência do adiamento da regularização de tais ocupações de espaços públicos por particulares, além de constituir incentivo a novas ocupações indevidas, viola outras normas da Lei



Orgânica do Distrito Federal que tratam da Política Urbana (art. 312 e seguintes – fls. 2/14).

Autuado, o processo foi distribuído à Desembargadora Carmelita Brasil, que determinou que se manifestassem o Presidente da Câmara Legislativa e o Governador do Distrito Federal e, em seguida, que fossem ouvidos o Procurador-Geral do Distrito Federal e o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios (fls. 40).

O Presidente da Câmara Legislativa defendeu a constitucionalidade das leis, asseverando a competência daquela Casa Legislativa para tratar do tema (fls. 44/51).

O Governador e o Procurador-Geral do Distrito Federal defenderam a constitucionalidade das leis atacadas, tendo postulado, também, a modulação dos efeitos de eventual decisão contrária ao entendimento sustentado (fls. 57/68 e 103/114).”

Acrescento que a d. Procuradoria de Justiça, na qualidade de *custos legis*, oficiou pela procedência do pedido.

É o relatório.

V O T O S

A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL - Relatora

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal, tendo por objeto a Lei Distrital n.º 4.486, de 8 de julho de 2010, e a Lei Distrital n.º 5.015, de 11 de janeiro de 2013, que alteraram a Lei Distrital n.º 4.257, de 2 de dezembro de 2008.

As Leis acoimadas de inconstitucionais ostentam as seguintes redações:



“LEI Nº 4.486, DE 8 DE JULHO DE 2010

(Autoria do Projeto: Deputados Paulo Tadeu e Raimundo Ribeiro)

Altera a Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, que Estabelece critérios de utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque e trailer para o exercício de atividades econômicas e dá outras providências.

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

Art. 1º O art. 1º da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas para utilização de áreas públicas por mobiliários urbanos do tipo quiosque e trailer, bem como similares a estes, para o exercício de atividades econômicas.

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

Art. 2º

VII – similar a quiosque e trailer: carrinhos de suco e lanches rápidos; estufas; churrasqueiras a carvão vegetal e a gás para o preparo de assados em geral; caixas térmicas para a venda de bebidas em eventos ou temporadas culturais, artísticas, turísticas, esportivas, educativas ou de negócios, bem como outros móveis e equipamentos utilizados na atividade comercial, desde que totalmente retirados após o horário autorizado para o funcionamento.



Art. 3º O art. 3º da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a adição do seguinte § 4º:

Art. 3º

§ 4º Comprovada a necessidade pelos ocupantes dos mobiliários urbanos, poderá o Poder Executivo autorizar a instalação de toldo retrátil nos quiosques, cabendo-lhe a responsabilidade pela definição de seu tamanho e características.

Art. 4º A Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a adição do seguinte art. 5º-A:

Art. 5º-A. A autorização para o funcionamento de unidade ou ponto de venda classificado como similar a quiosque e trailer somente será concedida a pessoa que a explore na condição de autônomo, vedada a outorga de mais de uma autorização ao mesmo beneficiário.

§ 1º O similar a quiosque e trailer corresponde a dois tipos:

I – o autorizado a funcionar em local pré-determinado;

II – o ambulante, cadastrado pelo Poder Público, autorizado a exercer atividade comercial em eventos ou temporadas culturais, artísticas, turísticas, esportivas, educativas ou de negócios.

§ 2º Os locais de funcionamento dos similares a quiosque e trailer de que trata o art. 2º, parágrafo único, I, serão definidos no plano de ocupação.

§ 3º No caso de eventos, o Poder Público estabelecerá a quantidade e os locais onde os autorizatários poderão se instalar, observados os requisitos de segurança, mobilidade e acessibilidade do público presente.

Art. 5º O art. 6º, I, da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º



I – definir os espaços públicos onde serão instalados os quiosques, trailers e similares, respeitados os projetos de parcelamento aprovados e registrados em cartório competente.

Art. 6º O art. 36 da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a adição dos seguintes §§ 1º e 2º:

Art. 36.

§ 1º Obedecidas as disposições das Leis nº 3.035 e nº 3.036, de 18 de julho de 2002, fica permitida a exploração de propaganda comercial nas laterais dos quiosques por parte dos permissionários, dentro dos padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Poder Executivo, em contrapartida à construção do quiosque.

§ 2º O contrato de parceria para construção do quiosque não poderá ter prazo superior ao de sua concessão de uso.

Art. 7º Fica estabelecido em 30 (trinta) meses o período de transição de que trata o art. 3º, § 3º, da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008.

¹

Art. 8º Aplicam-se aos quiosques, trailers e similares instalados e em funcionamento nos terminais rodoviários existentes no Distrito Federal as disposições da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário.”

“LEI Nº 5.015, DE 11 DE JANEIRO DE 2013

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

¹ Ver também Lei nº 5.015, de 2013.



Prorroga o prazo disposto no art. 7º da Lei nº 4.486, de 8 de julho de 2010, e dá outras providências.

O VICE-GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, NO EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica prorrogado por vinte e quatro meses o prazo disposto no art. 7º da Lei nº 4.486, de 8 de julho de 2010.

Art. 2º O prazo previsto no art. 28, caput, da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, fica prorrogado até 31 de dezembro de 2013. (Artigo vetado pelo Governador, mas mantido pela Câmara Legislativa. Promulgação publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 4 de novembro de 2013.)

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

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

O requerente defende a inconstitucionalidade das leis por vício formal e material. Acerca da Lei distrital 4.486/2010, oriunda de projeto de lei de iniciativa de Deputados Distritais, sustenta a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar processo legislativo que disponha sobre a ocupação de áreas públicas e do uso e da ocupação do solo no Distrito Federal. Quanto à Lei distrital n.º 5.015/2013, cujo projeto original foi de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nele foi incluído, por emenda aditiva de iniciativa parlamentar, o art. 2.º que visa prorrogar prazo já declarado inconstitucional na ADI n.º 2012.00.2.027894-4, em exorbitância do poder de emendar. Afirma a ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Ab initio, não se controverte que os vícios formais atingem os pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei, sem atingir, contudo,



seu conteúdo. Na lição de Gilmar Mendes, Inocêncio Mártires e Paulo Gustavo Gonet², *“os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competências. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final”*.

Feita essa breve digressão, tenho que o pedido há de ser provido.

Quanto à Lei distrital n.º 4.486/2010, de autoria de Deputados Distrital, cujo projeto restou vetado pelo Governador do Distrito Federal mas mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, houve a alteração da Lei distrital n.º 4.257/2008, que estabelece critérios de utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque e trailer para o exercício de atividades econômicas.

No particular, a lei questionada disciplinou que os mobiliários urbanos também seriam os similares aos do tipo quiosque ou trailer, exemplificando-os como: carrinhos de suco e lanches rápidos, estufas, churrasqueiras a carvão vegetal e a gás para o preparo de assados em geral, caixas térmicas para a venda de bebidas em eventos ou temporadas culturais, artísticas, turísticas, esportivas, educativas ou de negócios, bem como outros móveis e equipamentos utilizados na atividade comercial, inclusive com autorização de instalação de toldo retrátil. Restou disciplinado, outrossim, que o similar a quiosque e trailer corresponderia àqueles autorizados a funcionar em local pré-determinado, a ser definido no plano de ocupação, ou o ambulante. No caso de eventos, ficou assentado que caberia ao Poder Público estabelecer a quantidade e os locais onde os autorizatários poderão se instalar, observados os requisitos de segurança, mobilidade e acessibilidade ao público. Ainda, estabeleceram-se regras sobre o plano de ocupação, a exploração de propaganda comercial nas laterais dos quiosques, dentre outros.

² *In* Curso de Direito Constitucional. 2. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. pág. 1011.



Não obstante, a Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu art. 52, dispõe que *“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”*, sendo que o art. 100, inciso VI, estabelece que compete privativamente ao Governador do Distrito Federal iniciar o processo legislativo nos casos previstos.

Destarte, o art. 321 da LODF estabelece que é atribuição do *“Poder Executivo conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local, bem como sua implementação”*.

Considerando, pois, que o projeto de lei que disponha sobre a matéria acima citada é de reserva privativa do Chefe do Executivo, sua apresentação por parlamentar enseja a inconstitucionalidade formal da lei ante o vício de iniciativa.

Nesse sentido já se pronunciou esta Egrégia Corte de Justiça:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 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 - OCUPAÇÃO E USO DO SOLO - INICIATIVA DE PARLAMENTARES - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA

Em se tratando de diplomas normativos que disponham sobre a administração de áreas públicas e sobre o uso e ocupação do solo do Distrito Federal, a iniciativa do processo legislativo compete privativamente ao Governador do Distrito Federal. Por isso mesmo, demonstrado que a iniciativa das leis distritais em apreço coube a parlamentar, declara-se a inconstitucionalidade formal dos diplomas legais impugnados.” ([Acórdão n.745574](#), 20130020166808ADI, Relator:



ROMÃO C. OLIVEIRA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 10/12/2013, Publicado no DJE: 07/01/2014. Pág.: 94)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI QUE DISPÕE SOBRE ADMINISTRAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS - PASSAGENS SUBTERRÂNEAS - VÍCIO DE INICIATIVA - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

I. A Lei Distrital 4.655/11 padece do vício de inconstitucionalidade formal, por ser do Poder Executivo a iniciativa legislativa quanto à regulamentação do uso e ocupação de bens do Distrito Federal.

II. Inconstitucionalidade formal declarada.” ([Acórdão n.598955](#), 20110020211404ADI, Relator: SANDRA DE SANTIS, Conselho Especial, Data de Julgamento: 05/06/2012, Publicado no DJE: 05/07/2012. Pág.: 64)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 4.654, DE 18/10/2011. DESTINAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA PARA CRIAÇÃO DE HORTAS COMUNITÁRIAS. ADMINISTRAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO DISTRITO FEDERAL. NOVAS ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO PÚBLICOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL FRENTE À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PROCEDÊNCIA.

Procedência da alegação de inconstitucionalidade formal a contaminar a lei complementar distrital nº 4.654, 18/10/2011, porque é da iniciativa de deputado distrital, quando, de acordo com os artigos 52, 53, 71, §1º, IV, 100, VI e XXI, 321, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e o artigo 14 do decreto nº 10.829/1987, cuja obediência é determinada pelo inciso XI do artigo 3º da Lei Orgânica do Distrito Federal, reclama projeto de lei da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Declarada, com efeitos ex tunc e erga omnes, a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 4.654, 18/10/2011.” ([Acórdão n.581615](#), 20110020216340ADI,



Relator: MARIO MACHADO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 17/04/2012, Publicado no DJE: 03/05/2012. Pág.: 53)

Logo, inquestionável que a Lei distrital n.º 4.486/2010 padece de inconstitucionalidade formal ante o vício de iniciativa.

De igual forma é inconstitucional a Lei distrital n.º 5.015/2013, haja vista seu art. 1.º prorrogar prazo contido na Lei distrital n.º 4.486/2010, ora declarada inconstitucional, bem assim, porque o seu art. 2.º, incluído no projeto original por emenda aditiva de iniciativa parlamentar, prorroga prazo previsto em norma já declarada inconstitucional pelo Conselho Especial deste e. Tribunal de Justiça, qual seja, a Lei distrital n.º 4.257/2008.

Com efeito, o art. 28 da Lei distrital n.º 4.257/2008, foi declarado inconstitucional no julgamento da ADI n.º 2009.00.2.011901-8, da relatoria do Eminentíssimo Desembargador Mário Zam Belmiro, que restou assim ementada:

“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 tiram 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, Data de Julgamento: 13/04/2010, Publicado no DJE: 13/01/2014. Pág.: 41) - sem negrito no original

O mesmo teor da Lei 5.015/2013 ora questionada já havia sido incluído em outra Lei distrital posterior ao julgamento acima destacado, Lei n.º 4.912/2012, que também foi declarada inconstitucional por este e. Tribunal de Justiça (ADI n.º 2012.00.2.027894-4, da relatoria do Eminentíssimo Desembargador Jair Soares), sob o fundamento de que “*é inconstitucional lei nova que prorroga prazo previsto em dispositivo de outra lei já declarada inconstitucional – para que ocupantes de áreas públicas regularizem suas situações*”³.

³ “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 4.972/12. PRORROGAÇÃO DE PRAZO PREVISTO EM DISPOSITIVO DE OUTRA LEI JÁ DECLARADO INCONSTITUCIONAL.

1 - Há inconstitucionalidade indireta ou mediata conseqüente quando o vício da norma decorre da inconstitucionalidade de outra, da qual ela é dependente, e que foi declarada inconstitucional.
2 - É inconstitucional lei nova que prorroga prazo previsto em dispositivo de outra lei já declarado inconstitucional - para que ocupantes de áreas públicas regularizem suas situações.
3 - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” ([Acórdão n.678507](#), 20120020278944ADI, Relator: JAIR SOARES, Conselho Especial, Data de Julgamento: 21/05/2013, Publicado no DJE: 12/07/2013. Pág.: 45)



Por se tratar de questão idêntica a ora em apreciação, peço vênia para também adotar como razões de decidir os fundamentos expendidos pelo Eminentíssimo Desembargador Relator, *in verbis*:

“A lei impugnada prorroga o prazo previsto no caput do art. 28 da L. 4.257/08, que previa:

“Art. 28. Aqueles que exerçam atividades econômicas em quiosques e trailers até o início da vigência desta Lei podem, no prazo máximo de noventa dias, requerer ao Poder Executivo Permissão de Uso não qualificada, desde que o ocupante:

I – esteja adimplente com as obrigações referentes ao preço público e aos demais encargos relativos à ocupação;

II – se permissionário, concessionário ou autorizatário de mais de uma área pública, opte por apenas uma delas;

III – não seja servidor público e empregado público ativo da Administração Pública Direta e Indireta federal, estadual, distrital ou municipal;

IV – não seja empresário, ou sócio de sociedade empresária ou de sociedade simples, salvo aqueles que exerçam suas atividades exclusivamente em quiosque ou trailer.

Parágrafo único. Fica assegurado aos antigos ocupantes de espaços públicos que já exerciam, comprovadamente, as atividades de que trata esta Lei e foram removidos em data posterior a 1º de janeiro de 2007 o direito a novas áreas em condições semelhantes àquelas objeto da remoção, exceto os removidos por abandono ou por envolvimento em atividades ilegais”.

Ocorre que, em 13.4.10, o Conselho Especial deste Tribunal, ao julgar a ADI 2009.00.2.011901-8, declarou inconstitucional o mencionado art. 28 da Lei 4.257/08. Confira-se a ementa do julgado:



“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)*

Extrai-se do voto do em. Desembargador Nívio Gonçalves:

“De plano, cumpre registrar que a exploração de quiosques e trailers, embora não constitua serviço tipicamente estatal, requer a utilização de áreas públicas para sua prestação, sendo certo que, diante da pluralidade de



interessados na referida atividade, é de bom alvitre que o Administrador Público lance mão do procedimento licitatório, o que, de fato, foi determinado pela própria Lei questionada, que verbera que “a utilização de área pública por quiosques e trailers deve ser precedida de licitação pública, observadas as normas desta Lei e da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com prazo máximo de dez anos, instrumentalizada por meio de Termo de Permissão de Uso” (art. 10 – negritei).

In casu, ainda que se considere o caráter unilateral, discricionário e precário da permissão de uso de bem público, é inquestionável a necessidade de se promover a concorrência pública para utilização dos imóveis versados na Lei questionada, ante a pluralidade de interessados na exploração da atividade comercial em comento, ainda que em potencial, pelo que o Poder Público deve levar a efeito a licitação, no intuito de apurar qual dos pretendentes apresenta as melhores condições para uso dos espaços públicos e, em assim fazendo, não descurar dos postulados constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade e do interesse público.

Comentando a questão, José dos Santos Carvalho Filho afirma, quanto à exigência de licitação em sede de permissão de uso de bem público, que “deve entender-se necessária sempre que for possível e houver mais de um interessado na utilização do bem, evitando-se favorecimentos ou preterições ilegítimas” (in Manual de Direito Administrativo, Lumen Juris, 16ª ed., pág. 968).

Assim, tendo sido determinada a outorga, mediante licitação, de permissões para o uso das áreas para exploração de quiosque e trailers, conforme reza o art. 10 da Lei sob análise, o que se coaduna com a diretriz constitucional estabelecida nos arts. 26, 48 e 49 da LODF, bem como ante a pluralidade de potenciais interessados na referida ocupação, não há razão que justifique a dispensa do importante postulado também para aqueles que ocupam áreas por ocasião do início da vigência da Lei sob análise e, bem assim, para aqueles que já se utilizaram dos espaços públicos para exploração de quiosques e trailers e que foram removidos, sob pena de não se garantir o caráter competitivo constitucionalmente previsto.



Entendimento diverso implicaria em acolher tratamento desigual aos membros da coletividade, ferindo, desse modo, os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e, principalmente, do interesse público, estabelecidos no art. 19 da Lei Orgânica.

A propósito da necessidade de licitação prévia para permissões públicas, confira-se o entendimento deste egrégio TJDFT, verbis:

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO DISTRITAL N.º 29.110/2008. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. OCUPAÇÕES DE ESPAÇOS EM ESCOLAS PÚBLICAS. CANTINAS E LANCHONETES. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 19, CAPUT, 26 E 49, DA LODF. NECESSIDADE DE PRÉVIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PRECEDENTE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. MAIORIA.

Segundo entendimento consagrado desta egrégia Corte, é necessário o prévio procedimento licitatório para a utilização de espaços públicos, sob pena de afronta aos preceitos insculpidos nos arts. 19, caput, 26 e 49, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Os terceiros interessados na utilização de espaços localizados nas dependências das escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal devem submeter-se à exigência de licitação para as hipóteses de permissão de uso de bem público, conforme dispõe o art. 2º da Lei 8.666/1993.

A matéria presente no Decreto distrital ora objurgado já foi objeto de outra Ação Direta de Inconstitucionalidade, onde foi declarada a inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 1.951/1998 e do Decreto n.º 22.403/2001’ (ADI nº 20080020162899, Relator: Desembargador Lécio Resende, Conselho Especial, DJ 28/09/2009, pág. 50 – negritei).

Destarte, vislumbro evidente a incompatibilidade do art. 28, caput e parágrafo único, da Lei nº 4.257, de 02 de dezembro de 2008, com as disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal”



Conquanto a declaração de inconstitucionalidade tenha emprestado efeitos ex nunc, o fora para preservar situações consolidadas, ou seja, aquelas cuja utilização de área pública já havia sido regularizada até a data em que declarada a inconstitucionalidade do dispositivo.

Não cabe, assim, prorrogação do prazo para essa regularização.

Declarado inconstitucional o art. 28 da Lei 4.257/08, o dispositivo foi, a partir daquele momento (efeitos ex nunc), retirado do ordenamento jurídico. Como prorrogar prazo de dispositivo legal que, retirado do ordenamento jurídico, não mais existe?

Trata-se de inconstitucionalidade indireta ou mediata consequente, ou seja, o vício da norma decorre da inconstitucionalidade de outra da qual ela é dependente, no caso o art. 28 da Lei 4.257/08.”

Tal como restou destacado no precedente acima transcrito, foi interposto o Recurso Extraordinário n.º 643610 em face do v. acórdão proferido na ADI n.º 2009.00.2.011901-8; contudo, ao RE foi negado seguimento em decisão transitada em julgado na data de 29/11/2013.

Nesse sentido também é o ilustrado Parecer Ministerial.

Por último, quanto ao pedido de modulação dos efeitos da inconstitucionalidade, formulado pela Procuradora-Geral do Distrito Federal, considerando os aspectos analisados, não vislumbro tal possibilidade.

Ante o exposto, **julgo procedente o pedido** para declarar, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade das Leis distritais n/s 4.486, de 08 de julho de 2010, e 5.015, de 11 de janeiro de 2013.

É como voto.

O Senhor Desembargador WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR - Vogal



Com o Relator.

O Senhor Desembargador JAIR SOARES - Vogal

Com o Relator.

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador MARIO-ZAM BELMIRO - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador GEORGE LOPES LEITE - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador ANGELO CANDUCCI PASSARELI - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO - Vogal

Com o Relator.

A Senhora Desembargadora SANDRA DE SANTIS - Vogal

Com o Relator.



Código de Verificação: U6EU.2014.68BX.G9NZ.PP8Q.4R4F

O Senhor Desembargador JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA - Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA - Vogal

Conforme relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, impugnando as Leis distritais nº 4.486/2010 e 5.015/2013.

Afirma que a Lei nº 4.486/2010 é formalmente inconstitucional, eis que trata de matéria afeta à administração de áreas públicas e ao uso e ocupação do solo do Distrito Federal, cuja competência é exclusiva do Chefe do Poder Executivo local, nos termos dos artigos 3º, inc. XI, 52, 72, inc. I, 100, inc. VI, 312, inc. I, IV, V e VI, 314, parágrafo único e incisos I, III, IV, V, IX, X e XI, 321 e 326, inc. I e III, todos da LODF.

Sustenta que a primeira lei deixa de observar as principais normas gerais sobre a legitimidade para a propositura de leis que disponham sobre a ocupação de áreas públicas, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo.

Ressalta que à Câmara Legislativa compete apenas votar projeto de lei proposto pelo Poder Executivo.

Alega que os arts. 1º e 2º da Lei nº 5.015/2013 ferem os princípios da impessoalidade e da moralidade pública, eis que as sucessivas prorrogações têm prejudicado o processo de regularização estabelecido, afrontando o interesse público, bem como a adequada distribuição de equipamentos urbanos e comunitários são esquecidos, além da prevalência do interesse público sobre o privado.

Aduz que a inclusão do art. 2º, por emenda aditiva de iniciativa parlamentar, torna a Lei nº 5.015/2013 formalmente inconstitucional, porque exorbita da competência legislativa, nos termos do art. 72 da LODF

Acrescenta, que a prorrogação de prazo dado pelo art. 2º da Lei nº 5.015/2013 é inconstitucional, uma vez que declarada a inconstitucionalidade do art. 28 da Lei nº 4.257/2008 pelo e. Conselho Especial.

Traz precedentes desta Corte de Justiça, sobre o tema.



Requer, assim, a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 4.821/2012 com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

Não houve preliminares suscitadas.

Parecer do Ministério Público do Distrito Federal, pugnando pelo conhecimento e procedência do pedido nos termos da inicial.

É o breve relato.

Inicialmente, destaco que a questão não é nova na jurisprudência profligada por esta e. Corte de Justiça, que já decidiu, nas vezes em que se defrontou com matéria idêntica, no sentido de que é formalmente inconstitucional a lei de autoria da Câmara Legislativa que disponha sobre a administração de bens públicos e uso e ocupação do solo do Distrito Federal, eis que tal competência é exclusiva do Governador do Distrito Federal, consoante dicção dos artigos 3º, inc. XI, 52, 53 e 100, inc. VI, todos da LODF.

Na hipótese, é indene de dúvidas que a Lei nº 4.486/2010 deve ser declarada inconstitucional, pois, ao dispor sobre a ocupação de áreas públicas por quiosques e trailers, invade matéria cuja iniciativa de lei é do Governador do Distrito Federal, nos termos dos artigos 3º, inciso XI, 52; 100, inciso VI, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, competindo à Câmara Legislativa, apenas, a votação dos projetos de lei de iniciativa do Chefe do Executivo local.

A propósito, o acórdão nº 598.955, da relatoria da e. Desª. Sandra de Santis, cuja ementa ora transcrevo, *in litteris*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI QUE DISPÕE SOBRE ADMINISTRAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS - PASSAGENS SUBTERRÂNEAS - VÍCIO DE INICIATIVA - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

I. A Lei Distrital 4.655/11 padece do vício de inconstitucionalidade formal, por ser do Poder Executivo a iniciativa legislativa quanto à regulamentação do uso e ocupação de bens do Distrito Federal.

II. Inconstitucionalidade formal declarada.”

([Acórdão n.598955](#), 20110020211404ADI, Relator: SANDRA DE SANTIS, Conselho Especial, Data de Julgamento: 05/06/2012, Publicado no DJE: 05/07/2012. Pág.: 64)

Nesse prisma, tenho que o art. 1º da Lei nº 5.015/2013 deve ser declarado indiretamente constitucionalmente, também dita mediata conseqüente, considerando que o dispositivo legal de que é dependente, foi declarado inconstitucional. Constitucional, nessa assentada.

Da mesma forma, há inconstitucionalidade indireta ou media conseqüente do art. 2º da Lei nº 5.015/2013, eis que o art. 28 da Lei Distrital nº 4.257/2008, a que se refere, foi declarado inconstitucional por este. c.



Conselho Especial, no julgamento da ADI nº 2009.00.2.011901-8 (DJ 16/06/2010, p. 63)

Não bastasse, isso há de se registrar que, a continuidade da situação de irregularidade das ocupações em áreas públicas, viola os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, previsto no art. 19, caput da LODF.

Basta ver que, a permanência das ocupações irregulares fere os princípios específicos da política de desenvolvimento urbano, contidos nos arts. 314 e 326 da Lei Orgânica, prejudicando o processo de regularização dessas áreas.

É necessário, contudo, aplicar a teoria da modulação dos efeitos na presente ação de controle de constitucionalidade, a fim de não prejudicar os ocupantes de áreas públicas, que se instalaram e fizeram investimentos, amparados por dispositivos legais, até então, eficazes.

Assim, em obsequio à segurança jurídica e ao interesse social, mister que se modulem os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, dando-lhe efeitos prospectivos ou *pro futuro*, isto é, a partir do trânsito em julgado, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/1999 e art. 128 do RITJDFT.

Fortes nestas razões, julgo procedente o pedido na ação direta de inconstitucionalidade, declarando inconstitucionais as Leis distritais nº 4.486/2010 e 5.015/2013, com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex tunc*.

É como voto.

O Senhor Desembargador GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA - Vogal

A Lei 4.486, de 08 de julho de 2010 está assim redigida:

LEI Nº 4.486, DE 8 DE JULHO DE 2010

(Autoria do Projeto: Deputados Paulo Tadeu e Raimundo Ribeiro)

Altera a Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, que estabelece critérios de utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque e trailer para o exercício de atividades econômicas e dá outras providências.

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



Código de Verificação: U6EU.2014.68BX.G9NZ.PP8Q.4R4F

Art. 1º O art. 1º da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas para utilização de áreas públicas por mobiliários urbanos do tipo quiosque e *trailer*, bem como similares a estes, para o exercício de atividades econômicas.

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

Art. 2º

VII – similar a quiosque e *trailer*: carrinhos de suco e lanches rápidos; estufas; churrasqueiras a carvão vegetal e a gás para o preparo de assados em geral; caixas térmicas para a venda de bebidas em eventos ou temporadas culturais, artísticas, turísticas, esportivas, educativas ou de negócios, bem como outros móveis e equipamentos utilizados na atividade comercial, desde que totalmente retirados após o horário autorizado para o funcionamento.

Art. 3º O art. 3º da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a adição do seguinte § 4º:

Art. 3º

§ 4º Comprovada a necessidade pelos ocupantes dos mobiliários urbanos, poderá o Poder Executivo autorizar a instalação de toldo retrátil nos quiosques, cabendo-lhe a responsabilidade pela definição de seu tamanho e características.

Art. 4º A Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a adição do seguinte art. 5º-A:

Art. 5º-A. A autorização para o funcionamento de unidade ou ponto de venda classificado como similar a quiosque e *trailer* somente será concedida a pessoa que a explore na condição de autônomo, vedada a outorga de mais de uma autorização ao mesmo beneficiário.

§ 1º O similar a quiosque e *trailer* corresponde a dois tipos:

I – o autorizado a funcionar em local pré-determinado;

II – o ambulante, cadastrado pelo Poder Público, autorizado a exercer atividade comercial em eventos ou temporadas culturais, artísticas, turísticas, esportivas, educativas ou de negócios.

§ 2º Os locais de funcionamento dos similares a quiosque e *trailer* de que trata o art. 2º, parágrafo único, I, serão definidos no plano de ocupação.

§ 3º No caso de eventos, o Poder Público estabelecerá a quantidade e os locais onde os autorizatários poderão se instalar, observados os requisitos de segurança, mobilidade e acessibilidade do público presente.

Art. 5º O art. 6º, I, da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º



I – definir os espaços públicos onde serão instalados os quiosques, *trailers* e similares, respeitados os projetos de parcelamento aprovados e registrados em cartório competente.

Art. 6º O art. 36 da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a adição dos seguintes §§ 1º e 2º:

Art. 36.

§ 1º Obedecidas as disposições das Leis nº 3.035 e nº 3.036, de 18 de julho de 2002, fica permitida a exploração de propaganda comercial nas laterais dos quiosques por parte dos permissionários, dentro dos padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Poder Executivo, em contrapartida à construção do quiosque.

§ 2º O contrato de parceria para construção do quiosque não poderá ter prazo superior ao de sua concessão de uso.

Art. 7º Fica estabelecido em 30 (trinta) meses o período de transição de que trata o art. 3º, § 3º, da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008.

Art. 8º Aplicam-se aos quiosques, *trailers* e similares instalados e em funcionamento nos terminais rodoviários existentes no Distrito Federal as disposições da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário.

A Lei 4.257/2008, que estabeleceu inicialmente os critérios de utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque e trailer para o exercício de atividades econômicas, originou-se de iniciativa do Poder Executivo. Quanto à alteração levada a efeito através da Lei 4.486/2010, ora impugnada, esta não tem como subsistir, pois decorreu de iniciativa de membros da Casa Legislativa, em manifesta afronta à Lei Orgânica do Distrito Federal, cujas disposições são claras acerca da iniciativa exclusiva de seu Governador para elaboração de lei que cuide da ocupação de áreas públicas. Confira-se:

“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”.

E ainda:



Código de Verificação: U6EU.2014.68BX.G9NZ.PP8Q.4R4F

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

Ou seja, para discussão legislativa de temas relacionados a bens pertencentes ao Distrito Federal, necessário iniciativa legislativa outorgada apenas ao Governador do Distrito Federal e não conferida concorrentemente a mais de uma pessoa ou órgão.

Em casos semelhantes, já decidiu este eg. Conselho Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 4.226, DE 24 DE OUTUBRO DE 2008. INSTALAÇÃO DE BANHEIROS PÚBLICOS NOS LOGRADOUROS PÚBLICOS DO DISTRITO FEDERAL. VÍCIO DE ORDEM FORMAL. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA.

1. A Lei em comento desprezou a disciplina contida na Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da legitimidade para a propositura de leis sobre o tema, incorrendo em vício de iniciativa.

2. Na esteira de precedentes deste egrégio Conselho Especial, é da competência privativa do Governador do Distrito Federal iniciar o processo legislativo que tenha por escopo a criação de normas acerca da administração de bens do Distrito Federal, norma pertinente às atribuições e funcionamento dos órgãos e autoridades da Administração Pública, sendo descabida a iniciativa parlamentar.

3. O diploma legal em referência, ao determinar a instalação de banheiros em logradouros públicos, tratou de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, violando, em consequência, dispositivos da LODF.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar, com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc, a Lei Distrital nº 4.226, de 24 de outubro de 2008, frente aos artigos 3º, inc. XI, art. 52 e art. 100, inc. VI, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.” (Acórdão n. 517867, 20100020197662ADI, Relator MARIO-ZAM BELMIRO, Conselho Especial, julgado em 21/06/2011, DJ 13/09/2011 p. 42);

CONSELHO ESPECIAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 4.934. INSTALAÇÃO E



Código de Verificação: U6EU.2014.68BX.G9NZ.PP8Q.4R4F

FUNCIONAMENTO DE FEIRA INTINERANTE. AUTORIA DE PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

Ao dispor sobre a instalação e o funcionamento de feiras itinerantes em locais públicos do Distrito Federal, a Lei Distrital n. 4.934/2012 cuidou de matéria afeta ao uso e ocupação de bem público, matéria cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo. Da mesma forma, referida lei acabou por interferir na organização e no funcionamento de órgãos públicos distritais, responsáveis pelo planejamento do uso dos espaços públicos, violando o artigo 71, § 1º, inciso IV e o artigo 100, incisos VI e X, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A matéria da lei impugnada insere-se no rol da competência privativa do Chefe Executivo local e o processo legislativo foi de iniciativa de parlamentar, razão pela qual a Lei Distrital n. 4.934/2012 padece de inconstitucionalidade formal. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e provida. ([Acórdão n.665700](#), 20120020231423ADI, Relator: ANA MARIA DUARTE AMARANTE BRITO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 02/04/2013, Publicado no DJE: 29/05/2013. Pág.: 47

Tem-se, portanto, que a lei impugnada nasceu viciada desde a origem por subtrair competência reservada exclusivamente ao Governador, violando a própria independência dos Poderes. Desse modo, outro caminho não se apresenta senão declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº de 08 de julho de 2010 frente à Lei Orgânica do Distrito Federal.

Quanto ao pedido deduzido pela Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal para que também se reconheça a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.015, de 11 de janeiro de 2013, de igual modo merece ser acolhido.

A propósito, transcrevo o teor da norma atacada:

LEI Nº 5.015, DE 11 DE JANEIRO DE 2013

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Prorroga o prazo disposto no art. 7º da Lei nº 4.486, de 8 de julho de 2010, e dá outras providências.

O VICE-GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, NO EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica prorrogado por vinte e quatro meses o prazo disposto no art. 7º da Lei nº 4.486, de 8 de julho de 2010.

Art. 2º O prazo previsto no art. 28, *caput*, da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, fica prorrogado até 31 de dezembro de 2013. (*Artigo vetado pelo Governador, mas mantido pela Câmara Legislativa. Promulgação publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 4 de novembro de 2013.*)



Código de Verificação: U6EU.2014.68BX.G9NZ.PP8Q.4R4F

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

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

Examino em primeiro lugar o disposto no artigo 2º e registro que embora a Lei 5.015/2013 não tenha incorrido em vício formal na sua origem, pois decorreu de iniciativa do Poder Executivo (fl. 18), o documento de fl. 19 demonstra que este artigo 2º foi acrescentado através de emenda de iniciativa de Deputado Distrital, o que, a exemplo da Lei 4.486/2010, terminou em resultar em igual vício de inconstitucionalidade formal.

Não bastasse usurpar a competência do Governador, o artigo 2º cuida da prorrogação de prazos, todavia, prazo previsto t em artigo declarado inconstitucional por este eg. Conselho Especial no julgamento da ADI 2009.00.2.011901-8:

Para melhor elucidação da matéria, cito o teor do artigo 28 da LD 4.257/2008:

LEI Nº 4.257, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2008

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Estabelece critérios de utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque e *trailer* para o exercício de atividades econômicas e dá outras providências.

Art. 28. Aqueles que exerçam atividades econômicas em quiosques e *trailers* até o início da vigência desta Lei podem, no prazo máximo de noventa dias, requerer ao Poder Executivo Permissão de Uso não qualificada, desde que o ocupante:

I – esteja adimplente com as obrigações referentes ao preço público e aos demais encargos relativos à ocupação;

II – se permissionário, concessionário ou autorizatário de mais de uma área pública, opte por apenas uma delas;

III – não seja servidor público e empregado público ativo da Administração Pública Direta e Indireta federal, estadual, distrital ou municipal;

IV – não seja empresário, ou sócio de sociedade empresária ou de sociedade simples, salvo aqueles que exerçam suas atividades exclusivamente em quiosque ou *trailer*.

Parágrafo único. Fica assegurado aos antigos ocupantes de espaços públicos que já exerciam, comprovadamente, as atividades de que trata esta Lei e foram removidos em data posterior a 1º de janeiro de 2007 o direito a



novas áreas em condições semelhantes àquelas objeto da remoção, exceto os removidos por abandono ou por envolvimento em atividades ilegais.

E cito ainda a ementa do v. acórdão da ADI 2009002011901-8:

“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, Data de Julgamento: 13/04/2010, Publicado no DJE: 13/01/2014. Pág.: 41)

Ora, ante a declaração de inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei 4.247/2008, não há mais que se falar em prazo para se requerer ao Poder Executivo permissão de uso de área pública por ocupantes de quiosques ou trailers, o que revela não ser outro o propósito do artigo 2º da Lei 5.015/2013 senão a tentativa de reintroduzir no ordenamento jurídico norma já extirpada através de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em frontal desrespeito à autoridade das decisões judiciais.



Vale lembrar que idêntica tentativa ocorreu através da Lei Distrital 4.972, de 26.11.12, impugnada nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2012.00.2.027894-4, oportunidade em que este eg. Conselho Especial declarou a sua inconstitucionalidade com efeitos *ex tunc*, cujo voto condutor do acórdão, da lavra do Em. Des. Jair Soares, registrou:

“Conquanto a declaração de inconstitucionalidade tenha emprestado efeitos *ex nunc*, o fora para preservar situações consolidadas, ou seja, aquelas cuja utilização de área pública já havia sido regularizada até a data em que declarada a inconstitucionalidade do dispositivo.

Não cabe, assim, prorrogação do prazo para essa regularização.

Declarado inconstitucional o art. 28 da Lei 4.257/08, o dispositivo foi, a partir daquele momento (efeitos *ex nunc*), retirado do ordenamento jurídico. Como prorrogar prazo de dispositivo legal que, retirado do ordenamento jurídico, não mais existe?

Trata-se de inconstitucionalidade indireta ou mediata consequente, ou seja, o vício da norma decorre da inconstitucionalidade de outra da qual ela é dependente, no caso o art. 28 da Lei 4.257/08. [...].

Julgo procedente a ação e declaro inconstitucional a Lei Distrital 4.972/12 com efeito “*ex tunc*”.

Assim ficou redigida a ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 4.972/12. PRORROGAÇÃO DE PRAZO PREVISTO EM DISPOSITIVO DE OUTRA LEI JÁ DECLARADO INCONSTITUCIONAL.

1 - Há inconstitucionalidade indireta ou mediata consequente quando o vício da norma decorre da inconstitucionalidade de outra, da qual ela é dependente, e que foi declarada inconstitucional.

2 - É inconstitucional lei nova que prorroga prazo previsto em dispositivo de outra lei já declarado inconstitucional - para que ocupantes de áreas públicas regularizem suas situações.

3 - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (Acórdão n.678507, 20120020278944ADI, Relator: JAIR SOARES, Conselho Especial, Data de Julgamento: 21/05/2013, Publicado no DJE: 12/07/2013. Pág.: 45)



Em relação ao artigo 1º da Lei Distrital 5.015/2013, o raciocínio é o mesmo, pois ao prorrogar prazo previsto na Lei Distrital nº 4.486/2010, desta se mostrou dependente. Assim, considerando que a Lei 4.486/2010 é inconstitucional, conforme considerações já expendidas neste voto, forçoso concluir que o artigo 1º da Lei Distrital 5015/2013 está igualmente contaminado pela inconstitucionalidade.

Além disso, quanto à existência de inconstitucionalidade material, do mesmo modo assiste razão à parte autora ao sustentar que o que se vê, no caso, é a tentativa de prorrogar – sem qualquer justificativa ou motivo excepcional - prazos inicialmente fixados para regularização de ocupações de quiosques e trailers em área pública, o que contraria o interesse público, pois incentiva novas ocupações em prejuízo do processo de regularização, além de afrontar os princípios da impessoalidade, da moralidade administrativa e da política de desenvolvimento urbano, todos previstos na Lei Orgânica do Distrito Federal (arts. 312, incisos I, IV, V e VI, 314, parágrafo único e incisos I, III, IV, V, XI, X e XI, 321 e 326, incisos I e III- LODF).

No tocante ao pedido de modulação dos efeitos da Ação Direta de Inconstitucionalidade, formulado pelo Governador do Distrito Federal e pelo Procurador-Geral do Distrito Federal, não se mostra aplicável no caso.

Conforme o disposto no artigo 27 da Lei 9.868/99, a possibilidade de se restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado, poderá ocorrer por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, requisitos que não vislumbro presentes, sob pena de esvaziar o objeto da presente ação, acarretando prejuízos para o interesse público.

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS DISTRITAIS 4.486, DE 08/07/2010 E 5.015, DE 11/01/2013, COM EFEITOS EX TUNC E ERGA OMNES.

DECISÃO

Julgou-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade das Leis Distritais nº 4.486/2013 e 5.015/2013 com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. Decisão unânime.

