

**TJDFT**

Poder Judiciário da União

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Órgão Conselho Especial**Processo N.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0725796-09.2025.8.07.0000**AUTOR(S)** MINISTERIO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS**REU(S)** CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL e GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**Relator** Desembargador SÉRGIO ROCHA**Acórdão N°** 2086003**EMENTA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, URBANÍSTICO E AMBIENTAL. PLANO DIRETOR DE PUBLICIDADE. LEIS DISTRITAIS QUE ALTERAM DIMENSIONAMENTO DE PAINÉIS, CRITÉRIOS DE USO E LICENCIAMENTO DE MEIOS DE PROPAGANDA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. Caso em exame

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios contra as Leis Distritais nº 6.639/2020, 7.222/2023, 7.218/2023 e 7.059/2022, que promoveram alterações nas Leis Distritais nº 3.035/2002 e 3.036/2002, disciplinadoras do Plano Diretor de Publicidade de diversas regiões administrativas do Distrito Federal, especialmente quanto à possibilidade de veiculação de conteúdo jornalístico, ampliação das dimensões de painéis publicitários, inclusão de novas áreas de abrangência, flexibilização do regime de licenciamento, permissão de uso de áreas públicas e delegação de competências administrativas.

II. Questão em discussão

2. Há quatro questões em discussão: (i) definir se houve inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa nas alterações legislativas impugnadas; (ii) estabelecer se os dispositivos questionados

ofendem, materialmente, os princípios constitucionais que regem a ordem urbanística, ambiental e administrativa do Distrito Federal; (iii) determinar se são cabíveis efeitos prospectivos à declaração de inconstitucionalidade, nos termos do pedido de modulação temporal formulado pelo Governador do Distrito Federal; (iv) determinar se é cabível a modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, à luz do princípio da segurança jurídica.

III. Razões de decidir

3. O exame da iniciativa legislativa revela que dispositivos das Leis Distritais impugnadas tratam de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao versarem sobre ordenamento territorial, uso e ocupação do solo, regime jurídico de bens públicos e planos urbanísticos, em afronta ao art. 71, § 1º, VI e VII, da LODF, caracterizando inconstitucionalidade formal.

4. O acréscimo de dispositivos que autorizam a veiculação de conteúdo jornalístico ou de interesse público nos meios de propaganda, por si só, não representa vício de iniciativa nem afronta aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade ou interesse público, sendo válida sob o aspecto formal e material.

5. As alterações que aumentam a altura e área máxima de painéis publicitários impactam a paisagem urbana protegida do Distrito Federal, comprometendo os objetivos constitucionais de preservação do conjunto urbanístico de Brasília, em desconformidade com os arts. 3º, XI, 278, 295, § 1º e 312, VI, da LODF, além de revelarem ausência de diálogo técnico ou participação social, configurando inconstitucionalidade material.

6. Dispositivos que flexibilizam o regime de licenciamento, incluindo previsão de autorização tácita e dispensa de licitação para uso de bens públicos, interferem na discricionariedade administrativa e na legalidade dos atos administrativos, afrontando os arts. 52 e 19 da LODF, o que configura inconstitucionalidade formal e material.

7. A declaração de inconstitucionalidade das normas impugnadas deve ter seus efeitos modulados no tempo, com eficácia prospectiva, para resguardar a segurança jurídica e os efeitos de contratos e licenças válidos firmados sob a legislação declarada inconstitucional. Mantida a higidez de eventuais contratos firmados e licenças emitidas pelo prazo de até um ano após a publicação do presente acórdão.

IV. Dispositivo

8. Julgou-se parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade formal e material do: a) art. 1º, II, III e IV da Lei 6.639/2020; b) art. 1º, II da Lei 7.222/2023; c) art. 1º, I e II da Lei 7.059/2022; e d) art. 1º, I e II e art. 2º, I e II da Lei 7.218/2023, com eficácia *erga omnes* e modulação temporal, com efeitos prospectivos, para resguardar a eficácia dos atos e negócios jurídicos já pactuados com fundamento na norma ora afastada, pelo prazo de até um ano após a publicação do presente acórdão.

Dispositivos relevantes citados: LODF, arts. 3º, XI; 15, XXVII; 19; 52; 53; 71, I, II e § 1º, VI e VII; 278; 291; 295, § 1º; 312, VI; 317; CF/1988, arts. 5º, XXXVI; 220, § 1º. Lei nº 9.868/1999, arts. 12, 24, 25, 27 e 28. RITJDFT, arts. 146, 157, 158, 160 e 161.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 633.782 RG, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 26.10.2020 (Tema 532); STF, ARE 878.911 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.2016 (Tema 917); TJDFT, ADI 20170020060014, Rel. Des. Carmelita Brasil, j. 18.07.2017; TJDFT, ADI 20150020031846, Rel.

Des. Vera Andrighi, j. 07.07.2015; TJSP, ADI 20246213220208260000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 06.04.2021.

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, SÉRGIO ROCHA - Relator, JOAO EGMONT - 1º Vogal, NILSONI DE FREITAS CUSTODIO - 2º Vogal, SANDOVAL OLIVEIRA - 3º Vogal, CARLOS PIRES SOARES NETO - 4º Vogal, GISLENE PINHEIRO - 5º Vogal, ANA CANTARINO - 6º Vogal, RÔMULO DE ARAÚJO MENDES - 7º Vogal, ARQUIBALDO CARNEIRO - 8º Vogal, MARIA IVATÔNIA - 9º Vogal, HECTOR VALVERDE SANTANNA - 10º Vogal, LUÍS GUSTAVO B. DE OLIVEIRA - 11º Vogal, ALVARO CIARLINI - 12º Vogal, TEÓFILO CAETANO - 13º Vogal, VERA ANDRIGHI - 14º Vogal, MARIO-ZAM BELMIRO - 15º Vogal, ANGELO PASSARELI - 16º Vogal, SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS - 17º Vogal e ROBERVAL CASEMIRO BELINATI - 18º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador ROBERVAL CASEMIRO BELINATI, em proferir a seguinte decisão: Julgou-se parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade formal e material do: a) art. 1º, II, III e IV da Lei 6.639/2020; b) art. 1º, II, e art. 2º, I e II da Lei 7.222/2023; c) art. 1º, I e II da Lei 7.059/2022; e d) art. 1º, I e II da Lei 7.218/2023, com eficácia "erga omnes" e modulação temporal, com efeitos prospectivos, para resguardar a eficácia dos atos e negócios jurídicos já pactuados com fundamento na norma ora afastada, pelo prazo de até um ano após a publicação do presente acórdão. Decisão por maioria, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 10 de fevereiro de 2026

Desembargador SÉRGIO ROCHA

Relator

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo ilustre Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios contra as Leis Distritais 6.639/2020, 7.222/2023, 7.218/2023 e 7.059/2022, que alteraram as Leis Distritais 3.035/2002 e 3.036/2002 (que dispõem sobre o Plano Diretor de Publicidade de determinadas regiões administrativas do Distrito Federal), *in verbis*:

“Lei nº 3.035, de 18 de julho de 2022 (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)

(...)

Art. 9º Os meios de propaganda afixados na edificação nos locais estabelecidos no art. 8º, inciso I, poderão

veicular os seguintes tipos de propaganda:

(...) VI – divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público. (Acrescido(a) pelo(a) Lei 6639 de 21/07/2020).

(...) Art. 10. Os meios de propaganda fixos no solo em área pública ou no interior do lote poderão veicular os seguintes tipos de propaganda:

(...) VII – divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público. (Acrescido(a) pelo(a) Lei 7222 de 05/01/2023).

(...) Art. 12. Os meios de propaganda fixos no solo serão classificados, quanto à sua dimensão, em:

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. (Inciso Alterado(a) pelo(a) Lei 7222 de 05/01/2023)

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. (Inciso Alterado(a) pelo(a) Lei 7222 de 05/01/2023)

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. (Inciso Alterado(a) pelo(a) Lei 6639 de 21/07/2020)

§ 1º Para os meios de dimensão especial fixos no solo, a área máxima de exposição da face não pode ultrapassar 60 metros quadrados. (Parágrafo Alterado(a) pelo(a) Lei 6639 de 21/07/2020).

(...) Art. 16. Os parâmetros para instalação de meios de publicidade em edificações de uso comercial de bens e serviços, industrial ou coletivo, também denominado institucional ou comunitário, são os constantes do Anexo I desta Lei, respeitado o seguinte:

(...) § 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. (Acrescido(a) pelo(a) Lei 6639 de 21/07/2020)

Art. 17. Os parâmetros para instalação de meios de propaganda diretamente no solo ou por haste de sustentação, no interior do lote, são os constantes do Anexo II desta Lei, respeitado o seguinte:

(...) § 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. (Parágrafo Alterado(a) pelo(a) Lei 6639 de 21/07/2020)

(...) Art. 71. O licenciamento dos meios de propaganda poderá ser feito por:

I - autorização, concessão ou permissão, quando se tratar de área pública;

II - licença, quando se tratar de área privada.

(...) § 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. (Parágrafo Alterado(a) pelo(a) Lei 7218 de 02/01/2023).

(...) § 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. (Parágrafo Alterado(a) pelo(a) Lei 7218 de 02/01/2023).

(...) Art. 84. Para o cálculo do preço público por interferência visual, multiplicar-se-á a área total de exposição do meio de propaganda pelo preço estabelecido no Anexo XII, desta Lei.

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. (Acrescido(a) pelo(a) Lei 6639 de 21/07/2020).

LEI Nº 3.036, DE 18 DE JULHO DE 2002 (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).

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. (Artigo Alterado(a) pelo(a) Lei 7059 de 05/01/2022).

(...) Art. 12. Os meios de propaganda fixos no solo serão classificados, quanto à sua dimensão, em:

(...) 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. (Inciso Alterado(a) pelo(a) Lei 7059 de 05/01/2022)

§ 1º Para os meios de dimensão especial fixos no solo, a área máxima de exposição da face não pode ultrapassar 60 metros quadrados. (Parágrafo Alterado(a) pelo(a) Lei 7059 de 05/01/2022).

(...) Art. 57. O licenciamento dos meios de propaganda poderá ser feito por:

I - autorização, concessão ou permissão, quando se tratar de área pública;

II - licença, quando se tratar de área privada.

§ 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. (Parágrafo Alterado(a) pelo(a) Lei 7218 de 02/01/2023)

§ 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, 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 da Lei nº 5.795, de 27 de dezembro de 2016. (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Lei nº 7.218, de 02/01/2023).

§ 5º A rescisão do contrato de permissão ou concessão de uso implica o cancelamento do licenciamento. (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Lei nº 7.218, de 02/01/2023)”.

Alega, em síntese que: **1)** há 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; **2)** 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; **3)** 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); **4)** as significativas alterações promovidas pelas leis distritais impugnadas violam diversas disposições da Carta Política do Distrito Federal, incidindo, também, em vícios materiais de inconstitucionalidade; **5)** a Lei Distrital nº 6.639/2020, de iniciativa parlamentar, permitiu a divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público, aumentou a altura máxima dos meios de propaganda classificados como especiais, ampliou a dimensão dos meios de propaganda especiais fixos no solo, admitiu 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, passou a permitir a divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público nos lotes edificadas das Entregas 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 e autorizou 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; **6)** a Lei Distrital nº 7.222/2023 também alterou a Lei Distrital nº 3.035/02, 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, ampliou a dimensão dos meios de propaganda de grande e médio portes fixos no solo; **7)** a Lei Distrital nº 7.218/23, permitiu que a autorização de uso seja 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, além de permitir que áreas e pontos objetos de autorizações e permissões possam ser concedidos sem licitação, desde que o prazo não exceda dez anos, suprimindo a necessidade de licitação nos casos de autorizações e permissões

de uso, equiparando-as à autorização; **8)** a Lei Distrital nº 7.059/22 incluiu as Regiões Administrativas a serem abrangidas pelo referido Plano Diretor de Publicidade, aumentou a altura máxima dos meios de propaganda especiais e a área máxima de exposição e estabeleceu que a autorização de uso será concedida por ato administrativo simples, em caráter precário e com prazo previamente estipulado de no mínimo 1 ano, também com possibilidade de dispensa de licitação, desde que o prazo não exceda dez anos; **9)** as mencionadas alterações dos Planos Diretores de Publicidade institucionalizam 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, 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; **10)** 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 e a poluição visual causada pelo vertiginoso aumento de publicidade e de letreiros luminosos de todos os portes 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; **11)** 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 e 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, de modo que o mesmo raciocínio se mostra aplicável ao presente caso, 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.

Requer, cautelarmente, a suspensão da eficácia das normas impugnadas, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva. Alternativamente, requer seja imposto ao caso o rito mais célere previsto no art. 113 do Regimento Interno desse Tribunal e, no mérito, a confirmação da medida cautelar para declarar a inconstitucionalidade das Leis Distritais nº 6.639/2020, 7.222/2023, 7.218/2023 e 7.059/2022, que alteraram as Leis Distritais 3.035/2002 e 3.036/2002, 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.

Determinei a aplicação do rito abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868/1999 e do art. 146 do RITJDF (ID 73514473).

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal prestou informações e manifestou-se pela improcedência da ação direta (ID 73953584).

O Governador do Distrito Federal manifestou-se pela improcedência. Subsidiariamente, requereu a modulação dos efeitos da decisão, para que sejam dados efeitos *ex nunc* à eventual declaração de inconstitucionalidade (ID 74147185).

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal manifestou-se pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade (ID 74720728).

Manifestação da Procuradoria-Geral de Justiça, na condição de *custos constitutionis*, pela procedência do pedido inicial (ID 75105966).

É o relatório.

VOTOS

VOTO(S)

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA PELO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

De início, afirmo a competência deste e. Conselho Especial para julgar a presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 13, I, 'k', do RITJDFT:

“Art. 13. Compete ao Conselho Especial: I - processar e julgar originariamente:

k) ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou de ato normativo distrital em face da Lei Orgânica do Distrito Federal e as respectivas reclamações, para garantir a autoridade de suas decisões.”

No mais, presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço da ação direta.

Passo ao julgamento do mérito.

EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 1º, II, III E IV DA LEI 6.639/2020, DO ART. 1º, II, E ART. 2º, I E II DA LEI 7.222/2023, DO ART. 1º, I E II DA LEI 7.059/2022 E DO ART. 1º, I E II DA LEI 7.218/2023

O autor, Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, alega em síntese que: **1)** há 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; **2)** 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; **3)** 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).

Requer o reconhecimento da inconstitucionalidade formal das Leis Distritais 6.639/2020, 7.222/2023, 7.218/2023 e 7.059/2022.

Com parcial razão o ilustre Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, com a mais elevada vênua.

Como relatado, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo ilustre Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios contra as Leis Distritais 6.639/2020, 7.222/2023, 7.218/2023 e 7.059/2022, que alteraram as Leis Distritais 3.035/2002 e 3.036/2002 (que dispõem sobre o Plano Diretor de Publicidade de determinadas regiões administrativas do Distrito Federal).

As leis alteradas possuem os seguintes objetos:

LEI Nº 3.035, DE 18 DE JULHO DE 2002

“Dispõe sobre o Plano Diretor de Publicidade das Regiões Administrativas do Plano Piloto – RA I, do Cruzeiro - RA XI, de Candangolândia – RA XXIX, Lago Sul – RA XVI e do Lago Norte – RA XVIII.

Art. 1º O Plano Diretor de Publicidade é o instrumento básico que orientará a instalação de meios de propaganda nas Regiões Administrativas do Plano Piloto – RA I, do Cruzeiro - RA XI, de Candangolândia – RA XXIX, Lago Sul – RA XVI e do Lago Norte – RA XVIII.” – Grifei

LEI Nº 3.036, DE 18 DE JULHO DE 2002

“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.

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 Arniquireas – RA XXXIII.” – Grifei

Em um exame prefacial, verifica-se que os atos normativos possuem o escopo de regular a instalação de modais publicitários no âmbito da região central de Brasília e regiões administrativas adjacentes que compõem o Distrito Federal.

Nessa perspectiva, dispõe o art. 15, XXVII, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF):

“Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal:

XXVII - dispor sobre publicidade externa, em especial sobre exibição de cartazes, anúncios e quaisquer outros meios de publicidade ou propaganda, em logradouros públicos, em locais de acesso público ou destes visíveis.”

Todavia, não há na Carta Política distrital qualquer menção à iniciativa legislativa sobre tal matéria, de sorte que sob o viés da publicidade e propaganda, vislumbra-se, em princípio, a concorrência de competências para iniciar o processo legiferante entre os poderes Executivo e Legislativo, seguindo a regra geral do art. 71, I e II, da LODF:

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

I – a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa;

II – ao Governador;”

Contudo, não se pode olvidar que as Leis distritais alteradas, 3.035/2002 e 3.036/2002, em seu conjunto, abordam matérias que tangenciam aéreas do Direito cuja disciplina, seja por sua relevância, seja por opção do Constituinte, reclamam requisitos formais próprios e indispensáveis.

Com efeito, as mencionadas leis tratam também, dentre outras questões, no que interessa ao presente controle concentrado, sobre:

Parâmetros Urbanísticos para Instalação

A lei estabelece regras técnicas para instalação de anúncios conforme:

- Uso do lote (comercial, residencial coletivo, unifamiliar com alvará precário, canteiro de obras, estandes de venda, lotes não edificados, postos de gasolina);
- Localização (em área pública, interior de lote, proximidade de divisas, vias públicas, faixas de domínio);
- Proteção do patrimônio tombado.

Conceitos e Classificação dos Meios de Propaganda

Define terminologia técnica (meio de propaganda, meio de publicidade, área pública, mobiliário urbano, logomarca, empenas, toldos, etc.) e classifica os anúncios segundo:

- Fixação (na edificação, no solo, em mobiliário urbano, em bens móveis);
- Iluminação (sem iluminação, iluminado, luminoso, virtual);
- Dimensão (pequeno, médio, grande porte e especial).

Licenciamento, Autorização e Procedimentos Administrativos

A norma regula todo o processo administrativo de instalação de publicidade, incluindo:

- Exame e aprovação de projetos;
- Prazo de validade das aprovações;
- Modalidades de licenciamento (licença, autorização, concessão/permissão via licitação);
- Dispensa de licenciamento.

Preços Públicos

- Institui cobrança por: Interferência visual; Ocupação de área pública.
- Define fórmula de cálculo e hipóteses de isenção (propaganda oficial, eventos, canteiros de obra, faixas, identificação do imóvel etc.).

As disposições detalham distâncias, alturas máximas, limites de área de exposição, formatos proibidos e regras específicas por tipo de ambiente construído, relacionando-se sistematicamente ao Direito Urbanístico, Direito Ambiental e Direito Administrativo e Patrimônio Cultural.

E sob essa perspectiva híbrida dos atos normativos alterados é que deve ser examinada a incursão do Poder Legislativo local nos determinados campos do Direito e matérias regulados.

Dito isso, passo ao exame pormenorizado das alterações legislativas promovidas pelas Leis Distritais 6.639/2020, 7.222/2023, 7.218/2023 e 7.059/2022, cuja constitucionalidade é questionada na presente ação direta, pedindo vênias para citação conjunta de dispositivos legais não alterados e não impugnados, para fins de contextualização das matérias de fundo e melhor compreensão do assunto.

DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 1º, I DA LEI 6.639/2020 E ART. 1º, I DA LEI 7.222/2023

LEI Nº 3.035, DE 18 DE JULHO DE 2002

*“Art. 9º Os meios de propaganda afixados na edificação nos locais estabelecidos no art. 8º, inciso I, poderão veicular os seguintes tipos de propaganda: **(não foi objeto de alteração)***

(...)

*VI – divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público. **(Acrescido pelo art. 1º, I da Lei 6.639/2020)***

(...)

*Art. 10. Os meios de propaganda fixos no solo em área pública ou no interior do lote poderão veicular os seguintes tipos de propaganda: **(não foi objeto de alteração)***

(...)

*VII – divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público. **(Acrescido pelo art. 1º, I da Lei 7.22/2023)”***

Em relação ao presente ponto, os incisos VI e VII, acrescidos, respectivamente, aos arts. 9º e 10 da Lei 3.035/2002 se limitam a autorizar a veiculação de conteúdo jornalístico ou de interesse público nos meios de propaganda já autorizado nas disposições dos mencionados *caputs* das normas, os quais não são objeto do presente controle de constitucionalidade.

Em verdade a inovação legislativa, frise-se, sob o prisma da ampliação do conteúdo a ser propagado nos painéis de publicidade, não adentra à iniciativa privativa do Poder executivo para propor leis, havendo, na hipótese, competência concorrente com o Poder Legislativo, nos termos dos já mencionados arts. 15, XXVII, e 71, I e II da LODE.

Assim, **rejeito** a alegação de inconstitucionalidade formal do art. 1º, I da Lei 6.639/2020 e art. 1º, I da Lei 7.222/2023.

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 1º, II E III DA LEI 6.639/2020 E ART. 1º, II DA
LEI 7.222/2023

LEI Nº 3.035, DE 18 DE JULHO DE 2002

*“Art. 12. Os meios de propaganda fixos no solo serão classificados, quanto à sua dimensão, em:
(não foi objeto de alteração)*

(...)

II - de médio porte: aquele que possua uma área total de exposição acima de 6m² (seis metros quadrados) e inferior ou igual a 20m² (vinte metros quadrados) e altura máxima de 6m (seis metros); (redação anterior)

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. (Inciso Alterado pelo art. 1º, II da Lei 7.222/2023)

III - de grande porte: aquele que possua uma área total de exposição acima de 20m² (vinte metros quadrados) e inferior ou igual a 35m² (trinta e cinco metros quadrados) e altura máxima de 10m (dez metros); (redação anterior)

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. (Inciso Alterado pelo art. 1º, II da Lei 7.222/2023)

IV - especial: aquele que possua uma área total de exposição acima de 35m² (trinta e cinco metros quadrados) e inferior ou igual a 70m² (setenta metros quadrados) e altura máxima de 12m (doze metros). (redação anterior)

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. (Inciso Alterado pelo art. 1º, II da Lei 6.639/2020)

(...)

§ 1º Para os meios de propaganda de dimensão especial fixos no solo, a área máxima de exposição de cada face não poderá ultrapassar 35m² (trinta e cinco metros quadrados). (redação anterior)

§ 1º Para os meios de dimensão especial fixos no solo, a área máxima de exposição da face não pode ultrapassar 60 metros quadrados. (Inciso Alterado pelo art. 1º, III da Lei 6.639/2020)”

Nesse ponto, a norma faz incursão na definição de categorias de meios de propaganda — médio porte, grande porte e especial — determinando suas áreas máximas de exposição e alturas permitidas.

De se ver que as alterações promovidas pelas Leis 6.639/2020 e 7.222/2023 no art. 12 da Lei 3.035/2002 ampliaram significativamente tais dimensões.

De fato, a inovação legislativa, de iniciativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, adentra à seara do Direito Urbanístico, pois trata de Critérios técnicos e urbanísticos para instalação de publicidade externa, modifica limites estruturais e estéticos da propaganda no ambiente urbano e tangencia o tombamento de Brasília, pois os ajustes normativos permitem painéis maiores e mais altos, modificando o impacto visual na paisagem urbana.

Mesmo sem adentrar, por ora, à compatibilidade da norma com o ordenamento urbanístico alçado constitucionalmente pela Lei Orgânica do DF, não se pode deixar de reconhecer que a matéria disciplinada usurpa competência privativa do Governador do Distrito Federal.

Isso na consideração de que há nítida interferência do Legislador no ordenamento do espaço urbano e na paisagem de Brasília.

Nesse diapasão, dispõe o art. 71, § 1º, VI, da LODF:

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

(...)

§ 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;”

À luz do parâmetro constitucional local, pode-se dizer que o ordenamento territorial e conjunto urbanístico Brasiliense são faces de uma mesma moeda.

Nessa compreensão, é certo que a legislação local, de iniciativa do Governador do Distrito Federal, tutela o ordenamento territorial e o conjunto urbanístico, a saber: Lei Complementar Distrital 948/2019 (Aprova a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal – LUOS); e Lei Complementar Distrital 1.041/2024 (Aprova o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB).

O exame de comparativo entre as matérias disciplinadas por iniciativa do Poder Executivo e a legislação atacada permite verificar que o assunto envolvendo instalação dos meios de propaganda

encontra-se já disciplinado enquanto ordenamento urbanístico no âmbito do Distrito Federal.
Confirmam-se:

LEI COMPLEMENTAR 948/2019 (Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal)

“Art. 5º O uso do solo nos lotes e nas projeções abrangidos por esta Lei Complementar é indicado por unidades de uso e ocupação do solo - UOS no Anexo II.

§ 1º São categorias de UOS:

I - UOS RE - Residencial Exclusivo, onde é permitido o uso exclusivamente residencial e que apresenta 3 subcategorias:

a) RE 1 - onde é permitido exclusivamente o uso residencial, na categoria habitação unifamiliar;

b) RE 2 - onde é permitido exclusivamente o uso residencial, na categoria habitação unifamiliar ou habitação multifamiliar em tipologia de casas;

(...)

II – UOS RO – Residencial Obrigatório, onde o uso residencial é obrigatório, sendo facultado o uso não residencial simultâneo, e que apresenta 3 subcategorias:

a) RO 1 - onde é obrigatório o uso residencial, na categoria habitação unifamiliar, sendo facultado, simultaneamente, o uso não residencial com atividade econômica realizada no âmbito doméstico, não sendo autorizado o acesso independente;

(...)

§ 2º É vedada a veiculação de publicidade e propaganda nas fachadas ou limites do lote da UOS RO 1.

(...)

Art. 82. Nos lotes das UOS RE 1 e RE 2, é permitida, de forma excepcional, a continuidade do funcionamento de atividade econômica, no mesmo endereço, desde que comprovadamente instalada e em funcionamento até a data de publicação desta Lei Complementar e desde que atenda, de forma cumulativa, as seguintes condicionantes:

(...)

IV - não instalar elemento de publicidade, propaganda ou engenho publicitário no local voltado para logradouro público;” – Grifei

LEI COMPLEMENTAR 1.041/2024 (Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília)

“Art. 45. Para fins de planejamento, gestão e preservação, o PPCUB divide o território em 12 Territórios de Preservação – TP, conforme Anexo V.

(...)

Art. 59. O TP3 compreende a escala gregária do plano urbanístico de Brasília e o centro urbano da cidade, localizado no cruzamento dos Eixos Monumental e Rodoviário-Residencial.

(...)

Art. 60. As diretrizes para preservação dos valores da TP3 são:

(...)

IV – manutenção da volumetria do Setor de Diversões Norte e do Setor de Diversões Sul, com as respectivas fachadas voltadas para a Plataforma Rodoviária e destinadas à instalação de painéis luminosos de publicidade;

(...)

Art. 73. O TP8 compreende a transição morfológica entre as superquadras e os setores complementares à escala residencial inseridos no TP9, tendo a via W3 como principal elemento e compreendendo grandes espaços abertos constituídos como praças ajardinadas entre conjuntos de habitação geminada das quadras 700.

(...)

Art. 74. As diretrizes para preservação dos valores do TP8 são:

I – preservação das características dos SHIGS e SHCGN com áreas verdes públicas, com ou sem mobiliário urbano, com acesso único aos conjuntos conforme projeto urbanístico do setor, abrangendo:

a) construções geminadas, com tipologia de casas, vedada publicidade nas fachadas;

(...)

Art. 90. Os usos e as atividades para os lotes e projeções integrantes das UP 1, 2 e 3 do TP11 são agrupados em unidades de uso e ocupação do solo – UOS, conforme constante do Anexo X, e observam a seguinte classificação:

I – UOS REO – uso residencial obrigatório, facultado o uso não residencial simultâneo, subdividido em:

a) REO 1 – habitação unifamiliar obrigatória, facultada atividade econômica realizada em âmbito doméstico, proibidos o acesso independente e a veiculação de publicidade nas fachadas e nos limites do lote;

b) REO 2 – habitação unifamiliar obrigatória, facultada atividade econômica realizada no pavimento térreo, voltada para logradouro público e com acesso independente para a rua, vedada a veiculação de publicidade nas fachadas e nos limites do lote;

II – UOS CSIIR NO – usos comercial, prestação de serviços, institucional, industrial e residencial, podendo-se optar por qualquer dos usos, subdivididos em:

a) CSIIR NO 1 – atividade econômica de menor incomodidade, voltada para logradouro público e com acesso independente para a rua, permitida a veiculação de publicidade nas fachadas ou limites do lote, simultânea ou não à habitação unifamiliar ou multifamiliar;

(...)

Art. 168. Nos lotes dos SHCGN, SRES, VPLA, Vila Telebrasilândia e Candangolândia, é permitida, de forma excepcional, a continuidade do funcionamento de atividade econômica, no mesmo endereço, desde que esteja comprovadamente instalada e em funcionamento há no mínimo 3 anos, contados retroativamente da data de publicação desta Lei Complementar, e desde que atenda, de forma cumulativa, às seguintes condicionantes:

(...)

III – não instalar elemento de publicidade, propaganda ou engenho publicitário no local;” – Grifei

Denota-se, portanto, que embora a referida legislação não esgote a disciplina quanto à instalação e uso de elementos de publicidade, propaganda e engenhos publicitários, a matéria está adstrita à iniciativa legislativa do Poder Executivo local, na medida que é inarredável a interseção de tal disciplina com a tutela constitucional do ordenamento territorial e ordem urbanística do Distrito Federal.

Nessa contextura, as inovações legislativas propostas pela Câmara Distrital quanto a critérios técnicos e urbanísticos para instalação de publicidade externa, na medida em aumentam os limites dos tamanhos e proporções dos painéis publicitários no DF, têm o condão de impactar visualmente na paisagem urbana, razão pela qual é caso de reconhecer a violação da reserva de iniciativa do Poder Executivo para a propositura de lei prevista no art. 71, § 1º, VI da LODF.

Assim, **acolho** a alegação de inconstitucionalidade formal do art. 1º, II e III da Lei 6.639/2020 e art. 1º, II da Lei 7.222/2023.

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 1º, IV DA LEI 6.639/2020

LEI Nº 3.035, DE 18 DE JULHO DE 2002

*“Art. 16. Os parâmetros para **instalação** de meios de publicidade em edificações de uso comercial de bens e serviços, industrial ou coletivo, também denominado institucional ou comunitário, são os constantes do Anexo I desta Lei, respeitado o seguinte: **(não foi objeto de alteração)***

(...)

*§ 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. **(Acréscido pelo art. 1º, IV da Lei 6.639/2020)***

(...)

Art. 17. Os parâmetros para instalação de meios de propaganda diretamente no solo ou por haste de sustentação, no interior do lote, são os constantes do Anexo II desta Lei, respeitado o seguinte:

(não foi objeto de alteração)

(...)

§ 2º Nos lotes edificadas 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, Hoteleiro Norte e Sul, será 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. **(redação anterior)**

§ 2º Nos lotes edificadas 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. **(Parágrafo Alterado pelo art. 1º, V da Lei 6.639/2020)**”

No caso, a inovação legislativa, de iniciativa da Câmara Distrital, criou a possibilidade de instalação de painéis de identificação e publicidade em setores urbanos específicos (SBN, SBS, SCN e SCS) e veiculação de conteúdo jornalístico ou de interesse público em locais antes restritos apenas à identificação.

Quanto à possibilidade de instalação dos painéis nos Setores Bancários Norte e Sul – SBN e SBS e nos Setores Comerciais Norte e Sul – SCN e SCS, reputo a existência de vício de iniciativa, na medida em que a lei trata do uso e ocupação do solo nessas áreas, de modo a infringir novamente o art. 71, § 1º, VI, da LODF:

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

(...)

§ 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;”

Nesse sentido:

“1 - Não se controverte que é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local a iniciativa de leis que disponham sobre uso e ocupação do solo, administração de bens públicos e sobre atribuições de órgãos públicos, nos termos dos artigos 3º, 52, 71, incisos IV, VI e VII, e 100,

incisos VI e X, 321, 56, este último do Ato de Disposições Transitórias, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF. 2 - A Lei distrital nº 5.791/2016 viola a chamada Reserva de Administração, segundo a qual veda-se a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência exclusiva do Poder Executivo.” (Acórdão 1033562, 20170020060014ADI, Relator(a): CARMELITA BRASIL, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 18/7/2017, publicado no DJE: 1/8/2017. Pág.: 49) – Grifei

“I - As Leis Complementares Distritais 44/97 e 70/98, oriundas de projetos de lei de autoria de Deputado Distrital e de Bancada Parlamentar, ofendem os arts. 3º, inc. XI, 52, 100, inc. VI e 321, todos da LODF, pois não observada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo referente ao uso e ocupação do solo no Distrito Federal, o que caracteriza a inconstitucionalidade formal das normas impugnadas, por vício de iniciativa.”

(Acórdão 887203, 20150020031846ADI, Relator(a): VERA ANDRIGHI, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 7/7/2015, publicado no DJE: 17/8/2015. Pág.: 13) – Grifei

Para além da incursão legislativa no ordenamento urbanístico, a lei impugnada dispõe sobre novas áreas a receberem os ditos painéis e/ou engenhos publicitários, cuja utilização está adstrita a crivo prévio do Governador do Distrito Federal, sendo a sua a legitimidade para propor alterações legislativas nesse campo.

Como já mencionado, renovando vênias pela repetição, a LEI COMPLEMENTAR 948/2019 (Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal), de iniciativa do Chefe do Executivo, regula a matéria, o que reforça a reserva de sua iniciativa constitucional, no ponto.

No que se refere, à veiculação de conteúdo jornalístico ou de interesse público em locais antes restritos apenas à identificação (Entrequadras Norte e Sul - EQN e EQS, Setores de Administração Federal Norte e Sul, Administração Municipal, Autarquias Norte e Sul, Bancário Norte e Sul, Comercial Norte e Sul, Hoteleiro Norte e Sul), a redação anterior do § 2º do art. 17 da Lei 3.035/2002 já previa a instalação de painéis de identificação e publicidade nos respectivos setores, não havendo inovação capaz de configurar regulação de matéria atinente ao uso e ocupação do solo a justificar intervenção na ordem urbanística.

No mais, a veiculação de conteúdo jornalístico ou de interesse público não adentra à iniciativa privativa do Poder executivo para propor leis, havendo, na hipótese, competência concorrente com o Poder Legislativo, nos termos dos já mencionados arts. 15, XXVII, e 71, I e II da LODF:

“Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal:

XXVII - dispor sobre publicidade externa, em especial sobre exibição de cartazes, anúncios e quaisquer outros meios de publicidade ou propaganda, em logradouros públicos, em locais de acesso público ou destes visíveis.

(...)

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

I – a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa;

II – ao Governador;”

Assim, **acolho** a alegação de inconstitucionalidade formal do art. 1º, IV da Lei 6.639/2020.

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 1º, I E II DA LEI 7.218/2023

LEI Nº 3.035, DE 18 DE JULHO DE 2002

*“Art. 71. O licenciamento dos meios de propaganda poderá ser feito por: **(não foi objeto de alteração)***

*I - autorização, concessão ou permissão, quando se tratar de área pública; **(não foi objeto de alteração)***

*II - licença, quando se tratar de área privada. **(não foi objeto de alteração)***

(...)

*§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo será concedida em caráter precário e com prazo previamente estipulado. **(redação anterior)***

*§ 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. **(Parágrafo Alterado pelo art. 1º, I da Lei 7.218/2023)***

(...)

*§ 3º A permissão ou concessão de uso será sempre precedida de licitação pública nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **(redação anterior)***

*§ 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. **(Parágrafo Alterado pelo art. 1º, II da Lei 7.218/2023)***

(...)

*Art. 84. Para o cálculo do preço público por interferência visual, multiplicar-se-á a área total de exposição do meio de propaganda pelo preço estabelecido no Anexo XII, desta Lei. **(não foi objeto de alteração)***

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. (Acrescido pelo art. 1º, VI da Lei 6.639/2020)”

As alterações promovidas pela lei impugnada quanto ao art. 71, §§ 1º e 3º, da Lei 3.035/2002 modificaram profundamente o regime jurídico.

A autorização de uso do bem público passou a ter prazo mínimo de 1 ano e renovação tácita, salvo manifestação em contrário, além adequação do regime de licitação obrigatória à Lei Federal 14.133/2021, com ressalvas para hipóteses de dispensa.

Destaco a previsão do art. 71, § 1º, VII da LODF:

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

(...)

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal.”

Infere-se da regência constitucional local que é competência privativa do Poder Executivo dispor sobre os bens imóveis do Distrito Federal.

Nessa linha de ideias, verifica-se que a redação anterior do art. 71, §§ 1º da Lei 3.035/2002 não estipulava prazo mínimo para a autorização de uso do bem público, enquanto o novo texto legal, oriundo de projeto de lei do Poder Legislativo, diminui a discricionariedade da Administração ao impor-lhe a submissão a um prazo mínimo de um ano, o que à toda evidência usurpa a iniciativa legislativa do Governador distrital.

Com efeito, a retirada ou diminuição de poderes do Executivo sobre os bens que administra adentra ao âmbito normativo que só deve ficar a cargo de quem o Poder constituinte franqueou especificamente, na forma do art. 52 da LODF:

“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.” – Grifei

De igual modo, as alterações promovidas quanto ao § 3º do art. 71 da Lei 3.035/2002 padecem de vício de constitucionalidade formal.

Isso porque faz ressalva quanto à possibilidade de dispensa de licitação quanto à permissão ou concessão de uso do bem público, inserindo previsão que tende a fazer com que a Administração Pública disponha de modo mais flexível dos espaços público passíveis de instalação dos mecanismos e/ou engenhos de publicidade e propaganda.

Mais uma vez, a norma fere a regulamentação da administração dos bens públicos do Distrito Federal, em afronta à reserva iniciativa legislativa do Poder Executivo sobre a matéria (LODF 52 71 § 1º VII).

Não bastasse, o dispositivo ora impugnado busca possibilitar a concessão e permissão de uso por prazos de até 10 anos submetendo-as à disciplina do art. 10, II, da Lei nº 5.795/2016 (Dispõe sobre a administração, a exploração, a utilização e a fiscalização das faixas de domínio do Sistema Rodoviário do Distrito Federal):

“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:

a) exploração de atividade econômica, inclusive plantio agrícola;

b) instalação de qualquer meio físico destinado a informes publicitários, propaganda ou indicativo;”

Nessa mesma medida, a norma viola a regulamentação da administração dos bens públicos do Distrito Federal, estando patente o vício de iniciativa, também quanto ao ponto.

Por outro lado, a lei impugnada inova ao criar o parágrafo único do art. 84 da Lei 3.035/2002 e permitir delegar a cobrança e fiscalização a órgãos e autarquias mediante convênio.

Quanto ao ponto, não vislumbro usurpação de iniciativa do Poder Executivo, pois a norma se restringe a franquear à Administração a faculdade da delegação, não incursão em matéria privativa.

Anoto que não há intromissão do Legislativo quanto à administração propriamente dita de bens públicos.

A delegação da fiscalização, muito embora envolva o poder de polícia não lhe cria restrição, de modo que preserva o poder-dever de fiscalização.

A esse propósito, convém avocar a inteligência da tese firmada pelo e. Supremo Tribunal Federal no exame do Tema 532, apreciação sob a sistemática da repercussão geral:

“É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestam exclusivamente serviço público de atuação próprio do Estado e em regime não concorrencial.” (RE 633782, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 26-10-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-279 DIVULG 24-11-2020 PUBLIC 25-11-2020)

No mais, a norma não cria despesas ou obrigações para o Distrito Federal, nem trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, tampouco do regime jurídico de servidores públicos (LODF 71 § 1º I II), não havendo vício formal, em consonância com Tema 917 da Repercussão Geral:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).” (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Esse o quadro, **acolho** a alegação de inconstitucionalidade formal do art. 1º, I e II da Lei 7.218/2023.

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 1º, I E II DA LEI 7.059/2022 E ART. 2º, I E II DA LEI 7.218/2023

LEI Nº 3.036, DE 18 DE JULHO DE 2002

“Art. 1º O Plano Diretor de Publicidade é o instrumento básico que orientará 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 - RA, 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. **(redação anterior)**

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. **(Alterado pelo art. 1º, I da Lei 7.059/2022)**

(...)

Art. 12. Os meios de propaganda fixos no solo serão classificados, quanto à sua dimensão, em: **(não foi objeto de alteração)**

(...)

IV - especial: aquela que possua uma área total de exposição acima de 35m² (trinta e cinco metros quadrados) e inferior ou igual a 70m² (setenta metros quadrados) e altura máxima de 12m (doze metros). **(redação anterior)**

IV – especial: aquela 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. **(Alterado pelo art. 1º, II da Lei 7.059/2022)**

§ 1º Para os meios de propaganda de dimensão especial fixos no solo a área máxima de exposição de cada face não poderá ultrapassar 35m² (trinta e cinco metros quadrados). **(redação anterior)**

§ 1º Para os meios de dimensão especial fixos no solo, a área máxima de exposição da face não pode ultrapassar 60 metros quadrados. **(Alterado pelo art. 1º, II da Lei 7.059/2022)**

(...)

Art. 57. O licenciamento dos meios de propaganda poderá ser feito por: **(não foi objeto de alteração)**

(...)

§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo será concedida em caráter precário e com prazo previamente estipulado. **(redação anterior)**

§ 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. **(Alterado pelo art. 2º, I da Lei 7.218/2023)**

(...)

§ 3º A permissão ou concessão de uso será sempre precedida de licitação pública nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **(redação anterior)**

§ 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, 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 da Lei nº 5.795, de 27 de dezembro de 2016. (Alterado pelo art. 2º, II da Lei 7.218/2023)

(...)

§ 5º A rescisão do contrato de permissão ou concessão de uso implicará cancelamento do licenciamento. (redação anterior)

§ 5º A rescisão do contrato de permissão ou concessão de uso implica o cancelamento do licenciamento. (Alterado pelo art. 2º, III da Lei 7.218/2023)”

As alterações promovidas pela Lei 7.059/2022 e Lei 7.218/2023 sobre a Lei 3.036/2002 são, em sua grande maioria, sobre a matéria objeto de modificações na Lei 3.035/2002, cuja constitucionalidade formal já foi examinada.

A modificação do art. 1º da Lei 3.036/2002, a par da redação original que abrangia apenas as Regiões Administrativas tradicionais (Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho etc.), expandiu significativamente o alcance da lei, incluindo novas regiões como Águas Claras, Riacho Fundo II, Varjão, SCIA/Estrutural, Sobradinho II, Itapoã, SIA, Vicente Pires e Arniquireas, submetendo-as à regência do Plano Diretor de Publicidade.

Na linha do que já foi exposto, trata-se de evidente interferência no uso e ocupação do solo urbano, matéria afeta à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo, conforme previsão expressa do art. 71, § 1º, VI da LODF.

Ademais, as alterações colidem com o regramento vigente na LUOS e no PPCUB, também de iniciativa executiva.

As inovações promovidas quanto ao inciso IV e § 1º do art. 12 da Lei 3.036/2002 trataram de modificar a classificação dos meios de propaganda segundo sua dimensão especial, disciplinando limites de área e altura para instalação (altura máxima aumentada: de 12 m para 14 m; manutenção da faixa de área total: acima de 35 m² até 70 m²; ampliação da área máxima por face: de 35 m² para 60 m²).

Com efeito, as alterações nas definições de dimensões e alturas máximas dos meios de propaganda fixos no solo ampliam substancialmente os limites físicos desses equipamentos, impactando diretamente a paisagem urbana e o ordenamento territorial.

As modificações se inserem no domínio técnico do Direito Urbanístico, ao alterarem critérios estruturais e estéticos sensíveis ao regime de preservação do conjunto urbanístico de Brasília.

Com isso, as normas invadem competência legislativa reservada ao Chefe do Executivo, a teor do art. 71, § 1º, VI da LODF.

No mais, o tratamento da matéria encontra-se disciplinado pela Lei Complementar 948/2019 (LUOS) e pela Lei Complementar 1.041/2024 (PPCUB), ambas de iniciativa do Governador do Distrito Federal, o que reforça o vício formal nas normas impugnadas.

Já no que concerne às alterações legislativas quanto aos §§ 1º e 3º do art. 57 da Lei 3.036/2002, essas modificam profundamente o regime jurídico da autorização e da concessão de uso do bem público para fins de propaganda.

A imposição de prazo mínimo e a previsão de renovação tácita reduzem a discricionariedade administrativa, em afronta à competência do Poder Executivo para dispor sobre os bens públicos, nos termos dos arts. 52 e 71, § 1º, VII da LODF.

Adicionalmente, a flexibilização do regime licitatório e a vinculação ao prazo previsto no art. 10, II da Lei 5.795/2016 para permissões e concessões, igualmente caracterizam usurpação da competência legislativa privativa do Chefe do Executivo.

Por fim, não vislumbro vício de iniciativa na nova redação do § 5º do art. 57 da Lei 3.036/2002, pois se limita a ajustar a técnica redacional legislativa.

Vê-se que a norma tão somente tratou de alterar o tempo verbal do vocábulo “implicará” para “implica”, mantendo o sentido: a rescisão da permissão ou concessão implica cancelamento automático do licenciamento.

Decerto não há parâmetro para controle de constitucionalidade nesse ponto, motivo pelo qual também caso de se afastar o alegado vício de inconstitucionalidade material.

Portanto, **acolho** a alegação de inconstitucionalidade formal do art. 1º, I e II da Lei 7.059/2022, e art. 2º, I e II da Lei 7.218/2023.

EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. ART. 1º, II, III E IV DA LEI 6.639/2020, DO ART. 1º, II, E ART. 2º, I E II DA LEI 7.222/2023, DO ART. 1º, I E II DA LEI 7.059/2022 E DO ART. 1º, I E II DA LEI 7.218/2023

O ilustre Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios sustenta que: **1)** as significativas alterações promovidas pelas leis distritais impugnadas violam diversas disposições da Carta Política do Distrito Federal, incidindo, também, em vícios materiais de inconstitucionalidade; **2)** a Lei Distrital 6.639/2020 permitiu a divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público, aumentou a altura máxima dos meios de propaganda classificados como especiais, ampliou a dimensão dos meios de propaganda especiais fixos no solo, admitiu 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, passou a permitir a divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público nos lotes edificadas 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 e autorizou 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; **3)** a Lei Distrital 7.222/2023 também alterou a Lei Distrital 3.035/2002, 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, ampliou a dimensão dos meios de propaganda de grande e médio portes fixos no solo; **4)** a Lei Distrital 7.218/23, permitiu que a autorização de uso seja 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, além de permitir que áreas e pontos objetos de autorizações e permissões possam ser concedidos sem licitação, desde que o prazo não exceda dez anos, suprimindo a necessidade de licitação nos casos de autorizações e permissões de uso, equiparando-as à autorização; **5)** a Lei Distrital 7.059/22 incluiu as Regiões Administrativas a serem abrangidas pelo referido Plano Diretor de Publicidade, aumentou a altura máxima dos meios de propaganda especiais e a área máxima de exposição e estabeleceu que a autorização de uso será concedida por ato administrativo simples, em caráter precário e com prazo previamente estipulado de no mínimo 1 ano, também com possibilidade de dispensa de licitação, desde que o prazo não exceda dez anos; **6)** as mencionadas alterações dos Planos Diretores de Publicidade institucionalizam 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, 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; **7)** 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 e a poluição visual causada pelo vertiginoso aumento de publicidade e de letreiros luminosos de todos os portes 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; **8)** 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 e 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, de modo que o mesmo raciocínio se mostra aplicável ao presente caso, 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.

Com parcial razão o ilustre Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Como relatado, as Leis distritais alteradas, 3.035/2002 e 3.036/2002, em seu conjunto, abordam matérias que tangenciam aéreas do Direito cuja disciplina, seja por sua relevância, seja por opção do Constituinte, reclamam requisitos formais próprios e indispensáveis.

As disposições detalham distâncias, alturas máximas, limites de área de exposição, formatos proibidos e regras específicas por tipo de ambiente construído, relacionando-se sistematicamente ao Direito Urbanístico, Direito Ambiental e Direito Administrativo e Patrimônio Cultural.

E sob esse viés, em se tratando de controle de constitucionalidade material, deve-se verificar a conformação das alterações legislativas impugnadas com as regras e princípios estabelecidos na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Dito isso, passo ao exame pormenorizado das alterações legislativas promovidas pelas Leis Distritais 6.639/2020, 7.222/2023, 7.218/2023 e 7.059/2022, cuja constitucionalidade é questionada na presente ação direta, renovando vênias para a citação conjunta de dispositivos legais não alterados e não impugnados, para fins de contextualização das matérias de fundo e melhor compreensão do assunto.

DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 1º, I DA LEI 6.639/2020 E ART. 1º, I DA LEI 7.222/2023

LEI Nº 3.035, DE 18 DE JULHO DE 2002

*“Art. 9º Os meios de propaganda afixados na edificação nos locais estabelecidos no art. 8º, inciso I, poderão veicular os seguintes tipos de propaganda: **(não foi objeto de alteração)***

(...)

*VI – divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público. **(Acrescido pelo art. 1º, I da Lei 6.639/2020)***

(...)

*Art. 10. Os meios de propaganda fixos no solo em área pública ou no interior do lote poderão veicular os seguintes tipos de propaganda: **(não foi objeto de alteração)***

(...)

VII – divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público. (Acrescido pelo art. 1º, I da Lei 7.222/2023)”

No ponto, os incisos VI e VII, acrescidos, respectivamente, aos arts. 9º e 10 da Lei 3.035/2002 autorizam a veiculação de conteúdo jornalístico ou de interesse público nos meios de propaganda já autorizado nas disposições dos mencionados *caputs* das normas, os quais não são objeto do presente controle de constitucionalidade.

Anoto que os incisos originários dos arts. 9º e 10 preveem a veiculação de conteúdos como: **a)** identificação do edifício, dos órgãos ou entidades instalados na edificação; **b)** identificação do estabelecimento, instalado na edificação, com ou sem patrocinador; **c)** identificação coletiva dos estabelecimentos instalados na edificação; **d)** propaganda relativa a promoções e a eventos a serem realizados no local; **e)** identificação coletiva dos estabelecimentos instalados na edificação; **f)** divulgação de eventos realizados no local; **g)** placas de identificação obrigatórias por legislação específica; e **h)** propaganda para divulgação de produtos, marcas e serviços.

Nessa linha, não há ofensa à ordem constitucional local a permissão para que os meios de propaganda divulguem conteúdo jornalístico ou de interesse público.

Chamo a atenção ao fato de que a legislação já é expressa quanto à divulgação de serviços, marcas, eventos etc., de sorte que não vislumbro que o conteúdo jornalístico ou de interesse público viole os princípios da impessoalidade, moralidade ou interesse público (LODF 19), na medida em que não cria benefícios ou vantagens em prol de determinadas pessoas ou grupos econômicos, estando resguardada o bom trato da coisa pública.

A meu ver, não há parâmetro normativo para se afirmar, de um lado, que é possível a divulgação de produtos, serviços, marca ou promoções, como já autorizavam os Planos Diretores de Publicidade desde 2002; e de outro, tomar-se como conduta violadora de princípios constitucionais a divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público.

Esse aspecto, inclusive, foi ressaltado por um dos parlamentares durante os debates do projeto de lei nº 1.232/2020:

“(...) Acho que o tombamento traz sim benefícios para a cidade, mas especificamente neste projeto, vejo o seguinte: hoje já há autorização para que existam esses painéis com publicidade, já existe autorização, estão mantidos os painéis de LED com publicidade. Eu me pergunto: se pode para publicidade, por que não pode para matéria jornalística? Realmente não consigo diferenciar isso, de saber que não pode a matéria jornalística, mas pode a publicidade (...)”. (disponível em: <https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!1232!2020!visualizar.action>).

A autorização de conteúdo jornalísticos e assuntos de interesse coletivo nas áreas destinadas a publicidade se mostra compatível com a previsão do art. 258, parágrafo único, da LODF, e art. 220, § 1º, da CF/88, que consagram a comunicação como bem social a serviço dos interesses da sociedade civil, *in verbis*:

LODF

“Art. 258. A comunicação é bem social a serviço da pessoa humana, dia realização integral de suas potencialidades políticas e intelectuais, garantido o direito fundamental do cidadão a participar dos assuntos dia comunicação como maiores interessados por seus processos, formas e conteúdos.

Parágrafo único. Todo cidadão tem direito à liberdade de opinião e de expressão, incluída a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias pelos meios disponíveis, observado o disposto na Constituição Federal.”

CF/88

“Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.”

Assim, **rejeito** a alegação de inconstitucionalidade material do art. 1º, I da Lei 6.639/2020 e art. 1º, I da Lei 7.222/2023.

DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 1º, II E III DA LEI 6.639/2020 E ART. 1º, II DA LEI 7.222/2023

LEI Nº 3.035, DE 18 DE JULHO DE 2002

“Art. 12. Os meios de propaganda fixos no solo serão classificados, quanto à sua dimensão, em: (não foi objeto de alteração)

(...)

II - de médio porte: aquele que possua uma área total de exposição acima de 6m² (seis metros quadrados) e inferior ou igual a 20m² (vinte metros quadrados) e altura máxima de 6m (seis metros); (redação anterior)

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. (Inciso Alterado pelo art.

1º, II da Lei 7.222/2023)

III - de grande porte: aquele que possua uma área total de exposição acima de 20m² (vinte metros quadrados) e inferior ou igual a 35m² (trinta e cinco metros quadrados) e altura máxima de 10m (dez metros); (redação anterior)

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. (Inciso Alterado pelo art. 1º, II da Lei 7.222/2023)

IV - especial: aquele que possua uma área total de exposição acima de 35m² (trinta e cinco metros quadrados) e inferior ou igual a 70m² (setenta metros quadrados) e altura máxima de 12m (doze metros). (redação anterior)

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. (Inciso Alterado pelo art. 1º, III da Lei 6.639/2020)

(...)

§ 1º Para os meios de propaganda de dimensão especial fixos no solo, a área máxima de exposição de cada face não poderá ultrapassar 35m² (trinta e cinco metros quadrados). (redação anterior)

§ 1º Para os meios de dimensão especial fixos no solo, a área máxima de exposição da face não pode ultrapassar 60 metros quadrados. (Inciso Alterado pelo art. 1º, II da Lei 6.639/2020)”

Nesse ponto, as alterações promovidas pelas Leis 6.639/2020 e 7.222/2023 no art. 12 da Lei 3.035/2002 ampliaram significativamente tais dimensões dos meios de propaganda fixados no solo.

Tais inovações adentram à seara do Direito Urbanístico e tratam de critérios técnicos e urbanísticos para instalação de publicidade externa, modifica limites estruturais e estéticos da propaganda no ambiente urbano e tangencia o tombamento de Brasília, pois os ajustes normativos permitem painéis maiores e mais altos, modificando o impacto visual na paisagem urbana.

O art. 278 da LODF dispõe que:

“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 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.” – Grifei

No que tange ao Direito Urbanístico em si, não há como tratá-lo de forma dissociada do Direito Ambiental.

Em verdade, os dois ramos jurídicos caminham juntos, no que a Jurisprudência entende haver entre eles uma simbiose:

“III - Verifica-se, à vista dessa moldura normativa, verdadeira simbiose entre os princípios e institutos jurídicos do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental, os quais, conquanto autônomos, salvagam, ao fim e ao cabo, o direito fundamental difuso ao bem-estar social, à vida digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.” (AgInt no AgInt no REsp n. 1.464.446/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, relatora para acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 22/11/2022, DJe de 11/1/2023.)

Dentro dessa ótica, cuidou o Constituinte local de impor à Administração a proteção do meio ambiente, aí considerada a ordem urbanística da Brasília, resguardando a estética e o paisagismo da Capital da República, enquanto patrimônio cultural da humanidade. A propósito, confirmam-se as disposições do art. 3º, XI, e art. 295, § 1º da LODF:

“Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:

(...)

XI - zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição nº 532 do Livro do Tombo Histórico, respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto nº 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.

(...)

Art. 295. As unidades de conservação, os parques, as praças, o conjunto urbanístico de Brasília, objeto de tombamento e Patrimônio Cultural da Humanidade, bem como os demais bens imóveis de valor cultural, são espaços territoriais especialmente protegidos e sua utilização far-se-á na forma da lei.

§ 1º Cabe ao Poder Público estabelecer e implantar controle da poluição visual no Distrito Federal, de modo a assegurar a preservação da estética dos ambientes.

“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:

VI - proteção dos bens de valor histórico, artístico e cultural, dos monumentos, das paisagens naturais notáveis e, em especial, do conjunto urbanístico de Brasília;” – Grifei

Não se pode desconsiderar, como já mencionado, que as alterações legislativas impugnadas modificam limites estruturais e estéticos da propaganda no ambiente urbano e tangencia o tombamento de Brasília, pois os ajustes normativos permitem painéis maiores e mais altos, modificando o impacto visual na paisagem urbana.

É interesse de todos a preservação das características que fizeram de Brasília ser reconhecida como Patrimônio Cultural da Humanidade pela Unesco, no que se inclui a preservação de sua estética arquitetônica, marcada pelo uso do concreto aparente em seus edifícios.

Sobre a paisagem e seu caráter urbanístico, José Afonso da Silva anota:

“Não se há de propugnar pelo esteticismo gratuito, mas se há de perseguir a integração do elemento estético como uma diretriz do desenvolvimento urbano; não a preocupação estética artificial, mas como algo que brota intuitivamente da forma urbana, incluída no conceito patrimonial ambiental urbano, de que a paisagem urbana constituirá o revestimento diáfano e envolvente – se tocado por um critério estético, não com a ideia de monumentalidade, mas com o caráter de representatividade – ou as garras com que esse mesmo ambiente agredirá a visão, o sentimento e o comportamento das pessoas.

A paisagem urbana é, assim, a roupagem com que as cidades se apresentam a seus habitantes e visitantes. Será tão mais atraente quanto mais constitua uma transformação cultural da paisagem natural do seu sítio, e tanto mais agressiva quanto mais tenham violentado a paisagem natural, ‘sem acrescentar-lhe valor humano algum’. Uma cidade não é um ambiente de negócios, um simples mercado onde até sua paisagem é objeto de interesses econômicos lucrativos; mas é, sobretudo, um ambiente de vida humana, no qual se projetam valores espirituais perenes, que revelam às gerações porvindouras a sua memória.” (SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro – 9ª ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. pg. 266 e 267) – Grifei

Como destacou Lúcio Costa na publicação “Brasília Revisitada”, que consta do anexo do Decreto nº 10.829/1987:

“É evidente que uma cidade inaugurada há pouco mais de 25 anos está no começo de sua existência; passada a fase de consolidação a vitalidade urbana é manifesta e crescente, sobretudo agora, com o restabelecimento do poder civil que a gerou - Brasília preenche suas áreas ainda desocupadas e quer se expandir.

Não menos evidente é o fato de que - por todas as razões – a capital é histórica de nascença, o que não apenas justifica mas exige que se preserve, para as gerações futuras, as características fundamentais que a singularizam.

É exatamente na concomitância destas duas contingências que reside a peculiaridade do momento crucial que Brasília hoje atravessa: de um lado, como crescer assegurando a permanência do testemunho da proposta original; de outro, como preservá-la sem cortar o impulso vital inerente a uma cidadã tão jovem.” (DODF nº 194, Suplemento, seção Suplemento de 14/10/1987 p. 1, col. 1) – Grifei

De fato, o ordenamento urbanístico de Brasília constitui, então, bem jurídico de envergadura constitucional e a sua modificação mediante inovação normativa que coloca sua integridade sob risco não pode ser tida como válida.

A propósito, registro que a própria norma modificada (Lei 3.035/2002), como não poderia deixar de ser em qualquer legislação moderna, destaca preocupação com o ordenamento e conjunto urbanístico de Brasília. Confira-se:

“Art. 4º Constituem objetivos do Plano Diretor de Publicidade:

I – manter a estética da paisagem urbana por meio do ordenamento da publicidade;

II - ordenar os meios de propaganda no espaço urbano de forma que não comprometam as quatro escalas objeto de tombamento de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade;

(...)

Art. 14. A instalação dos meios de propaganda fica condicionada aos parâmetros máximos definidos nesta Lei.

(...)

§ 4º A regulamentação de que trata o parágrafo anterior, caso seja considerado necessário pela autoridade competente, será submetida à apreciação dos órgãos de proteção ao patrimônio cultural local, federal e do órgão competente de planejamento urbano.

(...)

Art. 44. Os locais para instalação de faixas no solo, em área pública, serão definidos quando da regulamentação desta Lei, pelo órgão responsável pela administração da área urbana em conjunto com o órgão competente de planejamento urbano e órgãos de proteção ao patrimônio cultural local e federal.

(...)

Art. 47. É permitida a veiculação de propaganda nos mobiliários urbanos como contra- partida do Poder Público ao particular que desejar construir, recuperar ou conservar os mesmos ou os espaços lindeiros.

(...)

§ 6º Nas Regiões Administrativas do Plano Piloto, Cruzeiro e Candangolândia a veiculação de propaganda de que trata este artigo deverá receber prévia anuência dos órgãos de proteção ao patrimônio cultural, local e federal e de planejamento urbano.”

Partindo desse arcabouço, tenho que as modificações com significativos impactos visuais na paisagem urbana de Brasília, além de constituírem franquia à Administração e à iniciativa privada

do Governador, possuem um potencial poluidor em desfavor do interesse da coletividade, considerada a natureza difusa do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Nessa linha de compreensão, registro que o art. 291 da LODF preceitua que:

“Art. 291. Os projetos com significativo potencial poluidor, após a realização do estudo de impacto ambiental e da audiência pública, serão submetidos a apreciação do Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal.”

No entanto, a Câmara Legislativa não logrou demonstrar minimamente a ocorrência de diálogo técnico por ocasião da feitura da legislação impugnada.

Em verdade, as informações da Presidência da Câmara Legislativa utilizam como anteparo a alegação de que (ID 73953584 – Pág. 11):

“Inicialmente, em 2002, optou-se pela discussão, aprovação e publicação do Plano Diretor de Publicidade do Distrito Federal em duas leis. A Lei Distrital n 3.035/2002 para as Regiões Administrativas do Plano Piloto - RA I, do Cruzeiro - RA XI, da Candangolândia - RA XXIX, Lago Sul - RA XVI e do Lago Norte - RA XVIII. Já a Lei n 3.036/2002, para as demais Regiões Administrativas.

Percebe-se claramente que não foi adotado qualquer critério técnico na tramitação dos referidos projetos no sentido do ‘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’ para a aprovação das referidas leis.” – Grifei

Em contraponto, a representação apresentada pela 5ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística – PROURB dá conta que (ID 73356407 – Pág. 14):

“Nos autos da Notícia de Fato nº 08192.115428/2024-33, em andamento nesta Promotoria de Justiça, para averiguar eventuais benefícios pessoais de parlamentares e ex-parlamentares decorrentes das mudanças legislativas nos Planos Diretores de Publicidade, a Câmara Legislativa, por meio do Ofício nº 456/2024-GMD, encaminhou cópia da consulta expedida pela Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente (UDA), formulada pelo Consultor Legislativo Josué Magalhães de Lima, mencionada no primeiro parágrafo da ‘JUSTIFICAÇÃO’ da Emenda Substitutiva ao Projeto de Lei nº 2.649/2022 1758587, de autoria do Deputado Hermeto.

O projeto de lei (PL) em questão é o que resultou na Lei nº 7.218/2023. No parecer elaborado pela UDA, o consultor legislativo concluiu que o PL representava um retrocesso à ordem urbanística e

ao combate à poluição visual, nos seguintes termos:

*Para concluir, em que pesem os elevados propósitos do autor, entendemos que o projeto de lei em apreço não reúne requisitos de mérito essenciais, como conveniência, relevância e necessidade. **Ao contrário, representa um retrocesso em termos de controle das áreas públicas, do combate à poluição visual, da promoção da ordem urbanística e do exercício regular do poder de polícia, além de provocar insegurança jurídica. (Grifos nossos)*** – Grifei

Diante de todo exposto, é certo que modificações legislativas de tão elevada sensibilidade social e coletiva devem ser submetidas a maiores discussões e debates no âmbito próprio, o que fortalece a participação democrática da sociedade civil e o princípio republicano.

Nesse sentido, colho da jurisprudência pátria:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 4.263 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA ZONA COMERCIAL E RESIDENCIAL MISTA NO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, COMPREENDIDA ENTRE RUAS ESPECIFICADAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. (...) NORMA QUE, PARA SUA CONSECUÇÃO, NÃO PROCEDEU A ESTUDO ESPECÍFICO, SEQUER PERMITIU A PARTICIPAÇÃO POPULAR, ATRAVÉS DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS NOS ESTUDOS E ENCAMINHAMENTOS DE PROBLEMAS E SOLUÇÕES AFETOS AO PROJETO DE LEI. ANÁLISE DE INCONSTITUCIONALIDADE, NESTE PONTO, QUE SE DÁ EM RAZÃO DA CAUSA DE PEDIR ABERTA DE AÇÕES COMO A PRESENTE. PARTICIPAÇÃO POPULAR QUE SE INSERE NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO MUNICÍPIO.” (TJ-SP - ADI: 20246213220208260000 São Paulo, Relator.: Xavier de Aquino, Órgão Especial, Data de Publicação: 06/04/2021) – Grifei

Feitas essas considerações, **acolho** a alegação de inconstitucionalidade material do art. 1º, II e III da Lei 6.639/2020 e art. 1º, II da Lei 7.222/2023.

DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 1º, IV DA LEI 6.639/2020

LEI Nº 3.035, DE 18 DE JULHO DE 2002

*“Art. 16. Os parâmetros para instalação de meios de publicidade em edificações de uso comercial de bens e serviços, industrial ou coletivo, também denominado institucional ou comunitário, são os constantes do Anexo I desta Lei, respeitado o seguinte: **(não foi objeto de alteração)***

(...)

§ 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. (Acrescido pelo art. 1º, IV da Lei 6.639/2020)

(...)

Art. 17. Os parâmetros para instalação de meios de propaganda diretamente no solo ou por haste de sustentação, no interior do lote, são os constantes do Anexo II desta Lei, respeitado o seguinte: (não foi objeto de alteração)

(...)

§ 2º Nos lotes edificadas 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, Hoteleiro Norte e Sul, será 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. (redação anterior)

§ 2º Nos lotes edificadas 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. (Parágrafo Alterado pelo art. 1º, V da Lei 6.639/2020)”

No caso, a inovação legislativa, de iniciativa da Câmara Distrital, criou a possibilidade de instalação de painéis de identificação e publicidade em setores urbanos específicos (SBN, SBS, SCN e SCS) e veiculação de conteúdo jornalístico ou de interesse público em locais antes restritos apenas à identificação.

Quanto à possibilidade de instalação dos painéis nos Setores Bancários Norte e Sul – SBN e SBS e nos Setores Comerciais Norte e Sul – SCN e SCS, a matéria trata do uso e ocupação do solo em novas áreas antes não contempladas pela redação original da Lei 3.035/2002.

Também nesse ponto, referidas modificações normativas adentram à esfera do Direito Urbanístico.

Nesse contexto, os ajustes legislativos impactam diretamente a paisagem urbana de Brasília, em razão da permissão para instalação de painéis publicitários, ampliando o uso e ocupação do solo, cuja influência visual alcança a ambiência protegida pelo regime de tombamento da capital federal.

Com efeito, no âmbito constitucional local, o art. 278 da LODF estabelece o dever do Poder Público e da coletividade de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, compreendido como “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”.

Decerto, essa diretriz constitucional impõe limites normativos rígidos à atuação legislativa, sobretudo no que diz respeito à alteração de normas que afetam o perfil paisagístico da capital.

Dito isso, tal qual ocorreu nas alterações promovidas pelas Leis 6.639/2020 e 7.222/2023 no art. 12 da Lei 3.035/2002, as modificações promovidas pela Lei 6.639/2020 nos art. 16 padecem de inconstitucionalidade material.

No que se refere, à veiculação de conteúdo jornalístico ou de interesse público em locais antes restritos apenas à identificação (Entrequadras Norte e Sul - EQN e EQS, Setores de Administração Federal Norte e Sul, Administração Municipal, Autarquias Norte e Sul, Bancário Norte e Sul, Comercial Norte e Sul, Hoteleiro Norte e Sul), a redação anterior do § 2º do art. 17 da Lei 3.035/2002 já previa a instalação de painéis de identificação e publicidade nos respectivos setores, não havendo inovação capaz de configurar regulação de matéria atinente ao uso e ocupação do solo a justificar intervenção na ordem urbanística.

No mais, não se revela razoável admitir que a divulgação de informações de caráter jornalístico ou de interesse coletivo configure afronta aos princípios da impessoalidade, da moralidade ou do interesse público previstos no art. 19 da LODF, notadamente porque tal conteúdo não promove vantagens pessoais ou favorecimento a grupos econômicos determinados, mantendo-se, assim, preservado o zelo pela coisa pública.

Nesse cenário, não há parâmetro normativo que legitime a distinção entre a publicidade de produtos e serviços – admitida pelos Planos Diretores de Publicidade desde 2002 – e a veiculação de conteúdo jornalístico ou informativo, que, ao contrário, alinha-se ao interesse coletivo e ao regime democrático de livre circulação de ideias.

Assim, **acolho** a alegação de inconstitucionalidade material do art. 1º, IV da Lei 6.639/2020.

DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 1º, I E II DA LEI 7.218/2023

LEI Nº 3.035, DE 18 DE JULHO DE 2002

*“Art. 71. O licenciamento dos meios de propaganda poderá ser feito por: **(não foi objeto de alteração)***

*I - autorização, concessão ou permissão, quando se tratar de área pública; **(não foi objeto de alteração)***

*II - licença, quando se tratar de área privada. **(não foi objeto de alteração)***

(...)

§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo será concedida em caráter precário e com prazo previamente estipulado. **(redação anterior)**

§ 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. **(Parágrafo Alterado pelo art. 1º, I da Lei 7.218/2023)**

(...)

§ 3º A permissão ou concessão de uso será sempre precedida de licitação pública nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **(redação anterior)**

§ 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. **(Parágrafo Alterado pelo art. 1º, II da Lei 7.218/2023)**

(...)

Art. 84. Para o cálculo do preço público por interferência visual, multiplicar-se-á a área total de exposição do meio de propaganda pelo preço estabelecido no Anexo XII, desta Lei. **(não foi objeto de alteração)**

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. **(Acréscido pelo art. 1º, VI da Lei 6.639/2020)**”

As alterações promovidas pela lei impugnada quanto ao art. 71, §§ 1º e 3º, da Lei 3.035/2002 modificaram profundamente o regime jurídico.

Nesse ponto a matéria se mostra bastante limítrofe em relação ao reconhecimento da inconstitucionalidade forma já reconhecida.

Isso porque para além de a novel legislação dispor sobre autorização de uso de bens públicos no Distrito Federal, com impacto direto sobre a esfera de competência legislativa do Governador (enquanto Poder Executivo local), também interferiu na gestão do Mandatário local enquanto administrador dos bens e recursos públicos, em afronta ao art. 52 da LODF:

“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.”

Com efeito, a norma compromete a discricionariedade administrativa do Governo ao impor obrigações que restringem o espaço decisório da Administração quanto ao uso de bens públicos,

havendo vício, nesse ponto, não apenas sob o crivo formal (reserva para legislar sobre – Função Legislativa), mas também material (interferência na Função Administrativa).

Idêntica mácula alcança as modificações introduzidas no § 3º do art. 71 da Lei nº 3.035/2002, ao permitir a dispensa de licitação em hipóteses de concessão ou permissão de uso de bens públicos para fins de publicidade.

Tal flexibilização, a alteração legislativa interfere no regime de gestão de bens públicos (LODF 52).

A previsão amplia os efeitos do novo regime licitatório sem a devida iniciativa, vulnerando o princípio da separação de poderes (LODF 53).

Ainda, verifica-se que a ressalva quanto à possibilidade de dispensa de licitação afronta princípios caros à Administração, como moralidade, impessoalidade e supremacia do interesse público sobre o privado, pois permite o uso de bem público sem o competente procedimento licitatório, afrontando o art. 19 da LODF:

“Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:”

Nesse sentido:

“4. A lei impugnada afronta os princípios da impessoalidade e do interesse público, pois permite a livre transferência da permissão/concessão de uso a terceiros, sem licitação/concorrência pública (exigida pelas leis alteradas: Lei Distrital nº 324/1992, art. 1º; Lei Distrital nº 4.257/2008, art. 10), o que cria uma situação de privilégio em detrimento de outros interessados que participaram do amplo e igualitário processo de concorrência e do interesse público.” (Acórdão: 1903073, Relator(a): DIAULAS COSTA RIBEIRO, Data de Julgamento: 06/08/2024, Publicado no DJE: 19/08/2024. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

Por outro lado, no que tange à criação do parágrafo único do art. 84 da Lei nº 3.035/2002 — que autoriza a delegação da cobrança e fiscalização a órgãos ou autarquias mediante convênio — não se verifica vício material.

O dispositivo não impõe obrigação, mas apenas faculta a delegação administrativa, não interferindo na função de gestão do Governador sobre o bem público, estando resguardada a separação entre

os poderes.

Assim, **acolho** a alegação de inconstitucionalidade material do art. 1º, I e II da Lei 7.218/2023.

DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 1º, I E II DA LEI 7.059/2022 E ART. 2º, I E II
DA LEI 7.218/2023

LEI Nº 3.036, DE 18 DE JULHO DE 2002

“Art. 1º O Plano Diretor de Publicidade é o instrumento básico que orientará 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 - RA, 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. (redação anterior)

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 Arniequeiras – RA XXXIII. (Alterado pelo art. 1º, I da Lei 7.059/2022)

(...)

*Art. 12. Os meios de propaganda fixos no solo serão classificados, quanto à sua dimensão, em:
(não foi objeto de alteração)*

(...)

IV - especial: aquele que possua uma área total de exposição acima de 35m² (trinta e cinco metros quadrados) e inferior ou igual a 70m² (setenta metros quadrados) e altura máxima de 12m (doze metros). (redação anterior)

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. (Alterado pelo art. 1º, II da Lei 7.059/2022)

§ 1º Para os meios de propaganda de dimensão especial fixos no solo a área máxima de exposição de cada face não poderá ultrapassar 35m² (trinta e cinco metros quadrados). (redação anterior)

§ 1º Para os meios de dimensão especial fixos no solo, a área máxima de exposição da face não pode ultrapassar 60 metros quadrados. (Alterado pelo art. 1º, II da Lei 7.059/2022)

(...)

Art. 57. O licenciamento dos meios de propaganda poderá ser feito por: (não foi objeto de alteração)

(...)

§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo será concedida em caráter precário e com prazo previamente estipulado. **(redação anterior)**

§ 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. **(Alterado pelo art. 2º, I da Lei 7.218/2023)**

(...)

§ 3º A permissão ou concessão de uso será sempre precedida de licitação pública nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **(redação anterior)**

§ 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, 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 da Lei nº 5.795, de 27 de dezembro de 2016. **(Alterado pelo art. 2º, II da Lei 7.218/2023)**

(...)

§ 5º A rescisão do contrato de permissão ou concessão de uso implicará cancelamento do licenciamento. **(redação anterior)**

§ 5º A rescisão do contrato de permissão ou concessão de uso implica o cancelamento do licenciamento. **(Alterado pelo art. 2º, III da Lei 7.218/2023)**

As alterações promovidas pela Lei 7.059/2022 e Lei 7.218/2023 sobre a Lei 3.036/2002 são, em sua grande maioria, sobre a matéria objeto de modificações na Lei 3.035/2002, cuja constitucionalidade material já foi examinada.

Portanto, peço vênias para reportar-me aos fundamentos lançados no exame constitucionalidade material da Lei 3.035/2002.

Por fim, não vislumbro vício na nova redação do § 5º do art. 57 da Lei 3.036/2002, na medida que em visa apenas a ajustar a técnica redacional legislativa, alterando o tempo verbal do vocábulo “implicará” para “implica”, mantendo o seu sentido.

Portanto, **acolho** a alegação de inconstitucionalidade material do art. 1º, I e II da Lei 7.059/2022, e art. 2º, I e II da Lei 7.218/2023.

PEDIDO FORMULADO PELO GOVERNADOR DO DF

DA MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

O Governador do Distrito Federal alega que: **1)** “*eventual declaração de inconstitucionalidade com efeitos retroativos pode ocasionar verdadeiro embaraço normativo na disciplina do uso publicitário do espaço urbano, com impactos imediatos sobre a ordem administrativa, a arrecadação distrital e a continuidade de serviços e contratos regularmente celebrados sob as normas ora questionadas*”; **2)** “*diversos agentes econômicos, públicos e privados, estruturaram seus modelos de negócio, realizaram investimentos substanciais e celebraram contratos administrativos com base no marco regulatório vigente*”; **3)** “*A supressão abrupta desse arcabouço jurídico comprometeria a previsibilidade e a confiança legítima depositada nos atos administrativos já realizados, bem como a perda de receitas públicas oriundas de permissões e concessões*”; **4)** “*a decisão sem a devida modulação gera desequilíbrio nos contratos já firmados e pode afastar investidores interessados em futuras parcerias com o ente distrital, pois aumenta a percepção de risco quanto ao ambiente para investimentos de longo prazo*”.

Requer a modulação dos efeitos da decisão, para que sejam dados efeitos *ex nunc* à eventual declaração de inconstitucionalidade.

Com razão.

Nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99:

“Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

Por sua vez, o art. 160 do RITJDFT, em redação similar, dispõe que:

“Art. 160. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, o Conselho Especial poderá, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

No caso, impõe-se que a declaração parcial de inconstitucionalidade seja objeto de modulação de efeitos, a fim de resguardar a eficácia dos atos e negócios jurídicos pactuados com fundamento na norma ora afastada, enquanto vigente.

Essa providência visa assegurar a estabilidade das relações jurídicas consolidadas, à luz da proteção do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, prestigiando-se a segurança jurídica (CF/88 5º XXXVI).

A medida é necessária para preservar situações consolidadas de boa-fé, de modo a não prejudicar a Administração Pública (interesse público) e terceiros que tenham contratado com base na nova legislação e possuam a justa expectativa dos conseqüentários do negócio.

Por outro lado, não se pode perder de vista, sob a ótica do interesse público, que, no caso, a presente declaração de inconstitucionalidade também resguarda o interesse da coletividade (meio ambiente e ordem urbanística).

Por isso, reputo razoável que eventuais contratos firmados e licenças emitidas permaneçam hígidas pelo prazo de até um ano após a publicação do presente acórdão, o que permite mitigar eventuais danos concretos à coletividade e confere previsibilidade aos interessados quanto aos resultados e impactos decorrentes da cessação dos negócios e atos jurídicos porventura afetados.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **julgo parcialmente procedente** a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo i. Procurador-Geral da Justiça do Distrito Federal e Territórios, para declarar a inconstitucionalidade formal e material do: **a)** art. 1º, II, III e IV da Lei 6.639/2020; **b)** art. 1º, II da Lei 7.222/2023; **c)** art. 1º, I e II da Lei 7.059/2022; e **d)** art. 1º, I e II e art. 2º, I e II da Lei 7.218/2023 (Lei 9.868/99 24 28 parágrafo único; RITJDFT 157 161 parágrafo único; CPC/2015 487 I), com eficácia *erga omnes* e modulação temporal, com efeitos prospectivos, para resguardar a eficácia dos atos e negócios jurídicos já pactuados com fundamento na norma ora afastada, pelo prazo de até um ano após a publicação do presente acórdão (Lei 9.868/99 27; RITJDFT 160).

Comuniquem-se à Presidência da Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal (Lei 9.868/99 25; RITJDFT 158).

É como voto.

O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Vogal

Desembargador Sérgio Rocha, permita-me fazer uma consideração.

Já votei acompanhando o voto de Vossa Excelência, mas estive pensando aqui e acontece que esse efeito de um ano, desculpe-me ter essa preocupação com a parte de pessoas que descumprem a lei, mas é que dá oportunidade. Não creio que o Brasil seja tão honesto, devido até à classificação que ele teve agora na última aparição sobre a lisura, mas esse um ano pode permitir até que contratantes que estejam no final façam outros contratos, porque são contratos particulares, com datas anteriores, para prorrogar essa situação de inconstitucionalidade. É essa a minha preocupação.

Sugeriria à Vossa Excelência que, em vez de um ano, fossem três meses. Concordo com Vossa Excelência que a interrupção dos contratos de uma maneira abrupta pode trazer consequências, mas esse um ano me preocupa, porque infelizmente não vivemos completamente dentro da lei. Temos pessoas que são mal-intencionadas e nesse um ano está me parecendo que podem ocorrer esses episódios. Posso estar enganado, mas só estou sugerindo.

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

Desembargador Angelo Passareli, a permissividade aqui do meu voto é exclusivamente sobre contratos firmados, já firmados. Não é um ano para firmar novos contratos. São os contratos que já foram estabelecidos, e esses contratos foram estabelecidos dentro da legalidade. É o que se pressupõe: dentro da legalidade.

São contratos caros, são esses *outdoors* digitais gigantescos, que estão ali no centro da cidade. O empresário, seja ele quem for, investe muito dinheiro, e acho que necessita de viver num país com segurança jurídica, porque vivemos num país — já que Vossa Excelência fez ponderações extra-autos — onde o país é o maior adversário dos empresários. Então, o empresário já investiu muito dinheiro num contrato dentro da legalidade. Se ele o fez, que se permita que seu *outdoor* digital gigantesco fique lá por mais um ano. Não vai atrapalhar nada, não há problema nenhum. Depois vai se retirar tudo, respeitada essa segurança jurídica.

É só essa ponderação que faço a Vossa Excelência.

De minha parte, mantenho esse período de um ano.

O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Vogal

Pois não, excelência. Eu fiz essas considerações por se tratar de regras que dizem respeito ao interesse privado de uma pessoa que consegue autorização para fixar os painéis e os arrenda a outra pessoa, por um certo tempo. Essa é a compreensão que tenho desse negócio jurídico. Posso estar enganado, mas esse contrato pode ser até verbal.

O Senhor Desembargador MÁRIO-ZAM BELMIRO – Vogal

Desembargador Angelo Passareli, só uma consideração, porque no meu voto tem uma pequena divergência e tem a ver exatamente com esse ponto.

O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Vogal

Pois não, excelência.

Eu só estava tentando esclarecer que entendo que esses contratos podem ser até verbais e ficaria muito difícil a fiscalização, a observação do dispositivo na parte final. Mas é somente minha opinião.

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

Só quero esclarecer também que a dificuldade dessa fiscalização não existe, desembargador Angelo Passareli, porque, daqui a um ano, acabou tudo. De qualquer maneira, nada vai ultrapassar um ano. Eles não têm mais um ano para firmar contratos. Estou só respeitando o interesse do empresário, que gastou muito dinheiro, investiu bastante.

O Senhor Desembargador MÁRIO-ZAM BELMIRO – Vogal

Desembargador Sérgio Rocha, talvez o meu voto até já elucide a minha divergência.

Entendo pela inconstitucionalidade, realmente, como Vossa Excelência, mas o meu posicionamento é o seguinte: não me preocupo nesse sentido, sobre o que está sendo debatido, porque essa ação terá de ser transitada em julgado, salvo melhor juízo, para que se possa fazer uma execução. Então, ainda vamos dar mais tanto tempo e, só depois desse período, é que o Ministério Público, se prevalecer, poderá tentar executar o acórdão. Ou seja, uma ação foi ganha, mas vai ter de esperar um ano para, se não cumprir, se não liberar tudo, o Ministério Público entrar com a execução.

Já presenciei casos aqui no Tribunal em que se concede tempo e, durante aquele tempo, é feita nova lei a respeito do assunto: “Não, agora nós estamos legalizados, não por causa desta lei, mas da outra que já surgiu”. Quer dizer, ficamos discutindo, e aí se passa um ano e esse prazo acaba, diante dessa situação aqui no Distrito Federal, em que se fazem leis já sabendo que serão levadas à apreciação deste egrégio Conselho, e se ganha tempo.

Na minha ótica, terão muito tempo, depois de publicado o acórdão, para desfazer essa poluição visual, quando sabemos que, se não fizerem isso, ainda haverá tempo durante o prazo em que será aberta aquela execução — se for aberta, porque hoje existem muitas questões, audiências públicas, tanto do Ministério Público quanto de outros órgãos, para se chegar a um termo de ajustamento.

Então, acho que é dar tempo demais, com todas as vênias.

O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Vogal

Desembargador Mário-Zam Belmiro, foi o que tentei transmitir.

Essa é uma ação objetiva, ela não é subjetiva. Creio que a decisão daqui, uma vez comunicada, passa a surtir efeito. Mas, mesmo assim, um ano é um prazo que me traz preocupação.

Já conversamos sobre isso, desembargador Sérgio Rocha. Estou plenamente de acordo com Vossa Excelência em diversos aspectos, do investimento do empresário, da dificuldade que atualmente aqueles investidores passam no nosso país, concordo plenamente com tudo isso. A única preocupação é esse ano. Talvez eu esteja até enganado, mas creio que a decisão do Conselho é autoexequível. Ela tem de ser obedecida, a não ser que se consiga uma suspensão em algum órgão com competência própria. Mas, se eu estiver enganado, me desculpem, porque, em verdade, não tenho nenhum livro escrito, nem de direito constitucional, nem de direito processual civil, nada disso. O que eu mais fiz me ocupar na vida foi só tentar por em ordem os meus processos, mas mesmo assim não deu.

Muito obrigado por me ouvirem. No que eu estiver equivocado, desculpem-me.

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI – Vogal

Eminente relator, também estou de inteiro acordo com o voto de Vossa Excelência, no entanto tenho a mesma preocupação que o desembargador Angelo Passareli. Antes de entrar na minha dúvida a respeito dessa parte de seu voto, no tocante aos efeitos da modulação, creio que compartilho, melhor dizendo, da opinião do desembargador Angelo Passareli.

O art. 27 da Lei 9.868/1999, ao estabelecer a possibilidade de restrição dos efeitos da declaração, permite que seja “a partir do trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”, como Vossa Excelência está a fazer; e, a partir daquele marco, é imediato, ou seja, nem sempre vai estar atrelada ao trânsito em julgado, no meu entender. Por isso acompanho a posição do desembargador Angelo Passareli.

No tocante à modulação, desembargador Sérgio Rocha, para eu entender melhor, quando Vossa Excelência, na parte final do seu voto, diz “com eficácia erga omnis e modulação temporal com efeitos prospectivos” (para frente) “para resguardar a eficácia de atos e negócios jurídicos pactuados”, Vossa Excelência está a dizer que vai aplicar essa declaração apenas aos atos e aos negócios já concluídos?

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

Já pactuados. Estou acrescentando aqui o “já”, para que fique bem claro: Já pactuados.

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI – Vogal

Pergunto a Vossa Excelência: se houver contrato com prazo superior a um ano?

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

Só um ano.

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI – Vogal

Mas aí vai modificar a relação contratual?

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

A declaração é de inconstitucionalidade, então ela poderia ter efeito imediato. Poderia revogar tudo e colocar efeito *ex-tunc*, imediato. Não, eu estou dando um efeito prospectivo para um ano. Se houver eventualmente um contrato de dois, três anos, na minha leitura, na minha decisão, é o seguinte: vai valer por um ano. Nós estamos dando esse respeito ao empresário que fez um contrato dentro da legalidade vigente e investiu seu capital ali.

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI – Vogal

Então, se houver alguma contratação, alguma tratativa, algum procedimento administrativo em andamento, esses serão atingidos imediatamente?

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

Imediatamente, com certeza.

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI – Vogal

Mas aos que estão concluídos. Em andamento? Um ano?

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

Em andamento não. Os concluídos.

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI – Vogal

Melhor dizendo: os em execução, Vossa Excelência muda o prazo do contrato para um ano?

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

É. Uma colher de chá para não haver tanto prejuízo, porque, afinal de contas, ele fez um contrato dentro da legalidade. Nós estamos alterando.

O Senhor Desembargador MÁRIO-ZAM BELMIRO – Vogal

Eu entendo que não foi dentro da legalidade. Tanto é que se está declarando a inconstitucionalidade. As partes é que tentaram tirar proveito, razão por que o meu voto é divergente.

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI – Vogal

Desembargador Mário-Zam Belmiro, só para eu concluir.

Então, desembargador Sérgio Rocha, talvez seu voto tenha duas partes de modulação: àqueles contratos não concluídos, eficácia imediata; aos contratos concluídos, um ano.

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

É bem simples, desembargadora Vera Andrighi. Os contratos concluídos terão um ano.

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI – Vogal

Então, por isso que estou insistindo, porque visualizo duas modulações: uma para aqueles que não estão concluídos, estão em andamento, que seria imediato.

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

É. Os que estão em andamento, eles não estão concluídos; então, eles não poderão ser concluídos em cima de uma lei inconstitucional.

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI – Vogal

Muito bem. Obrigada.

O Senhor Desembargador MÁRIO-ZAM BELMIRO – Vogal

No que tange à inconstitucionalidade material, a ampliação progressiva das dimensões de painéis publicitários, quando considerada no contexto de Brasília, traz implicações significativas para a paisagem urbana e altera questões relevantes de política urbana. A inclusão de “conteúdo

jornalístico ou de interesse público” como categoria autorizada de publicidade, embora, à primeira vista, compatível com a liberdade de expressão (art. 220 da Constituição Federal), apresenta potencial de desvirtuamento quando dissociada de critérios rigorosos quanto à definição material dessa categoria, devendo ser veementemente rechaçada. Particularmente, tão preocupante é a introdução de exceções também ao regime de licitações — quanto a isso não há divergência.

Então, quanto a essa autorização, que se encontra na legislação, também sou contrário, porque jornalistas são muito criativos, colocam até coisas que não são nada recomendáveis aos bons costumes.

Meu posicionamento é de que não se faça essa modulação. Contrato ilegal vai continuar sendo ilegal, e terá execução no tempo próprio. No decorrer de um processo de execução ocorre muita coisa. Aliás, conforme a minha ótica, não há necessidade nem de se esperar processo se não houver uma liminar vedando a remoção. A Administração Pública tem poder de polícia, até o Ministério Público também pode tomar atitudes, independentemente de haver um trânsito em julgado ou não. Agora, se houver uma liminar, uma determinação “não, permaneça como está”, não se pode alterar. Fora isso, o Poder Público não precisa nem esperar o trânsito em julgado ou algo assim, por causa do seu poder de polícia. Não está, de forma nenhuma, proibido de exercer o seu legítimo direito, que é o de evitar essa poluição, porque nossa cidade é patrimônio universal da humanidade. Agora, se for depender de dar mais prazo, isso e aquilo, não vai terminar nunca, vem até outra lei concedendo ainda outros benefícios.

Então, com a devida vênia, esse é o meu entendimento. A única coisa que mantenho, que consigo ver que há possibilidade, é de delegação dentro da mesma Unidade da Federação, delegar algumas coisas para um outro órgão da mesma Unidade da Federação. O restante dessas leis, a meu ver, realmente são inconstitucionais. E, diante de tantos benefícios que já tiveram de forma ilegal, não modulo os efeitos.

O Senhor Desembargador RÔMULO DE ARAÚJO MENDES – Vogal

Desembargador Mário-Zam Belmiro, perdoe-me, mas continuo não compreendendo a diferença entre o voto do desembargador Sérgio Rocha e o de Vossa Excelência, no tocante ao dispositivo. Efetivamente, onde está a diferença?

O Senhor Desembargador MÁRIO-ZAM BELMIRO – Vogal

No meu voto, julgo parcialmente procedente a ação, mas em maior extensão, porque avanço em algo mais. Digo: liberdade para o jornalismo colocar em painel o que entender ser conteúdo adequado, isso também não pode, tem de passar pelo crivo da Administração Pública. Então, há esse detalhe e a questão da não modulação dos efeitos.

Julgo parcialmente procedente a ação, exceto nesses pontos que já especifiquei.

Todos os dois julgam parcialmente procedente, desembargador.

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

Desembargador Rômulo, o desembargador Mário-Zam está divergindo principalmente sobre o item 4 da minha ementa, que diz: O acréscimo de dispositivos que autorizam a veiculação de conteúdo jornalístico ou de interesse público nos meios de propaganda, por si só, não representa vício de iniciativa nem afronta os princípios constitucionais de impessoalidade, moralidade e interesse público, sendo válida sob o aspecto formal e material.

O que fiz da leitura dessa legislação? Ela está permitindo que nesses veículos de propaganda, nos tamanhos que estão ali, além de uma propaganda comercial, a empresa possa veicular notícias de conteúdo jornalístico ou de interesse público. Isso é uma questão de liberdade de expressão. Não há nenhuma censura, não tem de ficar cuidando. Então, se naquele tamanho está tudo adequado com a legislação atual, onde se permitia propaganda, agora se permite também conteúdo jornalístico. Não vi nenhuma inconstitucionalidade nisso, na minha leitura.

Já o desembargador Mário-Zam Belmiro está entendendo que tem de manter só propaganda comercial, não se pode fazer conteúdo jornalístico ali sem uma pré-autorização ou pré-liberação, nem de interesse público, se não houver uma, digamos, censura prévia. Tem de haver uma análise prévia para poder permitir ali [conteúdo jornalístico ou de interesse público]. Sem essa pré-autorização, o desembargador Mário-Zam Belmiro entende que não. Esse é um ponto de divergência.

O segundo ponto de divergência do voto do eminente desembargador Mário-Zam é quanto à modulação. Ele entende que, declarada a inconstitucionalidade, executa-se imediatamente. Então, o empresário que fez o contrato anterior tem de cumpri-lo imediatamente.

O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Vogal

Desembargador Sérgio Rocha, permita-me um aparte.

No voto do desembargador Mário-Zam, no penúltimo e último parágrafos, apesar de ele falar *ex nunc*, torna a colocar a mesma ressalva de Vossa Excelência, de um ano.

O Senhor Desembargador MÁRIO-ZAM BELMIRO – Vogal

Gostaria de esclarecer que alterei o meu voto, pedindo vênias, tirando toda a modulação.

O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Vogal

Consta para nós que “um ano” está repetido, por isso pedi um aparte a Vossa Excelência. Se o desembargador Mário-Zam Belmiro tirou isso, é outra coisa. Mas antes estava idêntico.

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

Desembargador Rômulo, a diferença é esta: o desembargador Mário-Zam não modula, dá efeitos imediatos.

O Senhor Desembargador MÁRIO-ZAM BELMIRO – Vogal

Gostaria de fazer um esclarecimento. Soube há pouco tempo pela Secretaria que, quando se altera o voto depois que muitos já votaram, caem os votos já inseridos no sistema. Por isso tive de deixar para alterar o voto aqui.

Então retirei, não há modulação da minha parte, com todas as vênias.

O Senhor Desembargador ARQUIBALDO CARNEIRO – Vogal

Senhor Presidente, consta do voto do desembargador Mário-Zam, o que tenho atualizado aqui para mim: “Não fixo modulação dos efeitos... “Ficando ressalvados os contratos já celebrados que mantêm a vigência anterior a essa data.” Ou seja, vai cumprir o contrato inteiro. Se for um contrato de cinco anos, serão cumpridos cinco anos; pelo menos é o que estou extraíndo daqui.

O voto do desembargador Sérgio Rocha só deu um ano de vigência a esses contratos. Pela divergência do desembargador Mário-Zam Belmiro, todos os contratos feitos serão cumpridos. Se tiver o prazo de cinco, dez, quinze, vinte anos, serão cumpridos. Agora, o desembargador Sérgio Rocha fixou o prazo máximo de um ano para esses processos que estão válidos, concluídos; eles só irão valer por um ano. Foi isso que entendi.

O Senhor Desembargador MÁRIO-ZAM BELMIRO – Vogal

Desembargador Arquibaldo Carneiro, esclareço que o que está aqui não vale mais, prevalece o que eu disse nesta sessão. Não quis retirar [o meu voto do sistema], para não derrubar os outros votos, porque não sabia como alterar [o meu voto] e não derrubar os outros. Disse aqui, com todas as letras, que retirei a questão da modulação do meu voto.

O Senhor Desembargador RÔMULO DE ARAÚJO MENDES – Vogal

Desembargador Mário-Zam Belmiro, está no dispositivo do voto de Vossa Excelência: “Por tais fundamentos, rogo vênias àqueles que se posicionam de modo diverso e julgo parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucionais as Leis Distritais 6.639/2020, exceto o artigo 1º, IV; 7.059/2022, 7.218/2023 e 7.222/2023, que alteram as Leis Distritais 3.035/2022 e 3.036/2022. Não fixo modulação de efeitos com aplicação *erga omnes* e *ex tunc*, ficando reservados os contratos já celebrados que mantém...

O Senhor Desembargador MÁRIO-ZAM BELMIRO – Vogal

Tudo isso já retirei aqui em sessão, dizendo que não fixo modulação.

O Senhor Desembargador RÔMULO DE ARAÚJO MENDES – Vogal

Mas estava aparecendo um texto diferente...

O Senhor Desembargador MÁRIO-ZAM BELMIRO – Vogal

Acabei de retirar o meu voto do sistema, para evitar dúvida.

O Senhor Desembargador RÔMULO DE ARAÚJO MENDES – Vogal

Perfeito.

O Senhor Desembargador LUÍS GUSTAVO B. DE OLIVEIRA – Vogal

Senhor Presidente, apenas para esclarecer.

A diferença entre o voto do desembargador Sérgio Rocha e o do desembargador Mário-Zam é que este não reconhece a inconstitucionalidade estabelecendo convênios para a cobrança do preço público. A questão da modulação não é relevante. A relevância para o dispositivo “declarando parcialmente a inconstitucionalidade” e, portanto, em menor extensão, é que o desembargador Mário-Zam Belmiro entende pela constitucionalidade do dispositivo de uma dessas leis que permite o estabelecimento de convênio para a cobrança de preço; e o desembargador Sérgio Rocha entendeu pela constitucionalidade total. Essa é a diferença.

Segundo ponto: a ação declaratória de inconstitucionalidade é um procedimento objetivo. Não se trata, na declaração de inconstitucionalidade, de direito subjetivo. Portanto, para ponderação dos eminentes votantes, do relator e do desembargador Mário-Zam Belmiro, sugiro que não se faça menção a contrato, porque a decisão que vamos proferir não vai atingir contrato subjetivo nenhum, apenas vai tirar do respaldo legal da lei. Mas isso não desobrigará o Distrito Federal de tomar alguma medida concreta; o Ministério Público, caso essas medidas não sejam tomadas; uma ação popular, caso se entenda que está havendo danos ao meio ambiente por poluição ambiental, por falta de respaldo de uma lei que, após o prazo de um ano, parou de existir e de produzir seus efeitos.

Portanto, a discussão sobre contrato, com todo respeito aos posicionamentos diversos, não tem lógica. É irrelevante o tempo em que esse contrato foi produzido, porque isso é um processo objetivo, não decidimos questões de relações contratuais numa ação de inconstitucionalidade. Só vamos dizer se essa lei vai produzir os efeitos dela até um ano e ponto, ou se ela não vai produzir efeitos e, portanto, vai se extinguir, vai ser declarada a nulidade e os efeitos serão produzidos a partir da publicação dessa ata de julgamento.

Fazer referências ao contrato só está causando essa dificuldade, esse transtorno, esse embate, que, a meu ver, com todo o respeito novamente, é totalmente desnecessário, porque não podemos tratar de questão de direito subjetivo dentro de uma ação declaratória de inconstitucionalidade.

São só essas observações.

O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Vogal

Senhor Presidente, peço a palavra.

O ato jurídico perfeito, quem não o prejudica é a lei superveniente. Isso foi dito pelo desembargador Luís Gustavo. A ação de declaração de inconstitucionalidade, diferentemente, está pegando todos os atos jurídicos anteriores, ainda que perfeitos, porque perfeitos eles não eram. A lei não pode atrapalhar o ato jurídico perfeito, mas a ação de declaração de inconstitucionalidade é diferente. O maior exemplo que temos são hoje as decisões do Supremo Tribunal Federal, que, depois de ADI, estão acabando até com a coisa julgada.

É bom lembrar que o dispositivo da Constituição Federal fala que a lei não prejudicará o ato jurídico perfeito, mas a ação de declaração de inconstitucionalidade, por ser objetiva, pode sim atingi-lo, porque aquele ato jurídico perfeito não era tão perfeito assim. Esse é o meu entendimento, e o exemplo vem do STF, que, depois das ADIs que tem julgado, tem passado por cima até da coisa julgada. Ou não lembramos disso aqui? Já aconteceram várias vezes.

Senhor Presidente, não vou lançar voto divergente. Falei com o desembargador Sérgio Rocha unicamente para ouvir o seu entendimento pessoal sobre essa questão. Se ficar um ano, tudo bem; mas não concordo com as premissas que foram colocadas aqui, porque creio que a lei superveniente não pode atrapalhar os contratos que foram feitos, mas a declaração de inconstitucionalidade atinge esses atos plenamente. É o meu entendimento pessoal. Não sou nenhum mestre em Direito Constitucional, mas estou aqui tentando colaborar e lembrar que nas ADIs têm existido esses efeitos atípicos que temos convivido nessa situação.

O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO – Vogal

Na linha do que o desembargador Ângelo Passareli estava expondo, o mesmo sucedendo com a desembargadora Vera Andrichi, parece-me que, no momento em que houve a modulação por parte do eminente relator, surgiu alguma dúvida sobre a possibilidade de, vencido aquele prazo em que está havendo a modulação, haver intercessão nos contratos celebrados. Mas, como o desembargador Ângelo Passareli mencionou, a própria lei que cuida da ação direta de inconstitucionalidade permite essa solução, tornando inviável que seja invocada a subsistência de ato jurídico perfeito, porque ato jurídico perfeito não há.

Para adquirir aludida conformação, o ato teria de estar lastreado em lei conforme a Constituição Federal, pois, aí sim, estaria recoberto de todas as garantias que o próprio legislador constitucional outorga e assegura. Mas, no momento em que o contrato é celebrado com base em lei que é declarada desconforme com a Constituição Federal, não há como se invocar aludido direito, que é içado à condição de garantia fundamental pelo legislador fundante.

A salvaguarda que o desembargador Sérgio Rocha está criando não é destinada, portanto, a tutelar ato jurídico perfeito. O que está se visando preservar não é um ato jurídico perfeito, porque ato jurídico perfeito não haverá no momento em que for proclamada a inconstitucionalidade da lei que lastreara o contratado, mas o princípio da confiança legítima, posto que, quer queira ou não, o particular que celebrou contrato com a Administração, com base na lei que está sendo declarada desconforme, estava na expectativa de que a legislação era conforme e, portanto, criou-se uma expectativa legítima de o contrato vigorar pelo tempo que foi pactuado, ou seja, na forma em que foi celebrado.

Então, o que está havendo é simplesmente o resguardo do princípio da confiança legítima, que foi criada com base em uma lei que, partindo do Poder Legislativo local e chancelado pelo governador, tinha a presunção de ser conforme a Constituição, gerando a expectativa legítima em todos os administrados e principalmente naqueles que contratam, de acordo com aquela lei, com o Poder Público.

É sob essa ótica que não suscitei nenhum questionamento sobre a modulação de efeitos que foi realizada pelo desembargador Sérgio Rocha, pois o visado é simplesmente se preservar os contratos vigentes, não com base na invocação do ato jurídico perfeito, mas, sim, no princípio da confiança legítima. E, no momento em que expirar o prazo firmado, aquele que contratou com base na lei desconforme não terá como invocar a figura do ato jurídico perfeito, posto que não há respaldo para que se sustente a subsistência de ato jurídico perfeito quando praticado com base numa lei que foi declarada desconforme.

O Senhor Desembargador RÔMULO DE ARAÚJO MENDES – Vogal

Senhor Presidente, pela ordem.

Fiquei satisfeito com a resposta dada pelo desembargador Sérgio aos questionamentos feitos pela desembargadora Vera Andrichi, mas cotejando o dispositivo do voto, posso ver que ele não reflete, a meu sentir, *data venia*, aquela resposta que Sua Excelência deu. Então gostaria de sugerir a Sua Excelência que alterasse a redação do dispositivo unicamente para deixar claro que aqueles

contratos ainda não firmados não poderão ser firmados e os que estiverem em execução só serão mantidos em execução pelo prazo de um ano, independentemente das causas ali acertadas.

Gostaria de fazer essa sugestão, para ficar bem claro, porque, depois, na execução, isso pode gerar dúvidas, assim como surgiu para nós.

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

Desembargador Rômulo, já fiz uma alteração que, embora simples, a meu ver, esclarece. Na minha leitura já estava claro, mas coloquei: "...para resguardar eficácia aos atos e negócios jurídicos já pactuados". Coloquei um "já", que, na minha opinião, resolve.

O Senhor Desembargador JOÃO EGMONT – Vogal

Com o(a) Relator(a).

A Senhora Desembargadora NILSONI DE FREITAS – Vogal

Com o(a) Relator(a).

O Senhor Desembargador SANDOVAL OLIVEIRA – Vogal

Com o(a) Relator(a).

O Senhor Desembargador CARLOS PIRES SOARES NETO – Vogal

Com o(a) Relator(a).

A Senhora Desembargadora GISLENE PINHEIRO – Vogal

Com o(a) Relator(a).

A Senhora Desembargadora ANA CANTARINO – Vogal

Com o(a) Relator(a).

O Senhor Desembargador RÔMULO DE ARAÚJO MENDES – Vogal

Com o(a) Relator(a).

O Senhor Desembargador ARQUIBALDO CARNEIRO – Vogal

Com o(a) Relator(a).

A Senhora Desembargadora MARIA IVATÔNIA – Vogal

Com a divergência

O Senhor Desembargador HECTOR VALVERDE SANTANNA – Vogal

Com o(a) Relator(a).

O Senhor Desembargador LUÍS GUSTAVO B. DE OLIVEIRA – Vogal

Mantenho o voto.

O Senhor Desembargador ALVARO CIARLINI – Vogal

Com o Eminente Relator.

O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO – Vogal

Acompanho integralmente o eminente relator.

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI – Vogal

Mantenho o voto.

O Senhor Desembargador MÁRIO-ZAM BELMIRO – Vogal

O debate apresentado nos autos (ID 73356400) versa sobre a inconstitucionalidade das Leis Distritais nºs 6.639/2020, 7.059/2022, 7.218/2023 e 7.222/2023, que alteraram a Lei Distrital nº 3.035/2002 e a Lei Distrital nº 3.036/2002, 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 (LODF).

Os diplomas legais mencionados encontram-se redigidos nos seguintes termos:

[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 [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 05 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 XIX, 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 [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 Nº7.218, DE 02 DE JANEIRO DE 2023](#)

(Autoria do Projeto: Deputado Hermeto)

Altera a Lei nº3.035, 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 XXIX, do Lago Sul - RA XVI e do Lago Norte - RA XVIII, e a Lei nº3.036, 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 [Art. 71 da Lei nº3.035, 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 nº14.133, 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 nº5.795, de 27 de dezembro de 2016](#).

Art. 2º [Art. 57 da Lei nº3.036, 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 nº14.133, 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 da Lei nº5.795, 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 05 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 [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 Arniquireiras – 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.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) justificou a impugnação conjunta das normas devido à identidade de matérias nela versadas: alterações no Plano Diretor de Publicidade, meios de propaganda fixos no solo em área pública ou no interior dos lotes e meios de propaganda afixados em edificações.

As leis distritais que sucessivamente modificaram a regulação sobre publicidade externa e introduziram, progressivamente, alterações significativas no regime regulatório anterior são caracterizadas especialmente pela: (a) ampliação das dimensões máximas permitidas para painéis de publicidade, incluindo alturas que passaram de doze para catorze metros e áreas que se expandiram de trinta e cinco para sessenta metros quadrados por face; (b) inclusão de conteúdo jornalístico ou de interesse público nas categorias autorizadas de publicidade; (c) modificação do regime de autorização de uso, tornando-o tacitamente renovável após um ano de vigência; (d) introdução de exceções ao regime de licitação pública para permissão e concessão de uso de áreas públicas para publicidade, com vigência estendida a até dez anos em determinadas situações; e (e) expansão geográfica do escopo regulatório para incluir novas Regiões Administrativas do Distrito Federal.

Aponta vício de iniciativa em todas as normas, argumentando que matérias concernentes ao uso e ocupação do solo, à administração de áreas públicas e aos Planos Diretores de Publicidade encontram-se sob iniciativa legislativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, conforme disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal, não podendo ser objeto de proposição legislativa por parte de Deputados Distritais. Ressalta a condição de Brasília como sítio patrimônio cultural da UNESCO, demandando cautela reforçada em matéria de planejamento urbano e proteção ambiental.

Quanto à inconstitucionalidade material, sustenta que as alterações legislativas violam princípios de impessoalidade, legalidade, interesse público, proteção ambiental, ordenação urbana regular e preservação do patrimônio cultural brasileiro, gerando potencial poluição visual, dano ambiental e comprometimento da integridade arquitetônica e paisagística de Brasília.

O eminente Relator indeferiu o pedido de medida cautelar por ausência de urgência excepcional, porém ordenou tramitação pelo rito abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868/1999 e do art. 146 do RITJDF, que permitem imprimir celeridade e definitividade à solução da questão (ID 73514473).

A Câmara Legislativa do Distrito Federal (ID 73953584), em suas informações, argumenta a natureza híbrida do Distrito Federal, o que amplia substancialmente a competência legislativa para temas locais. Sustenta que as leis em questão versam especificamente sobre "regras dos meios de propaganda", não sobre uso e ocupação do solo propriamente dito, e que o Governador sancionou os diplomas legais, demonstrando concordância com o processo legislativo.

Enfatiza que restrições à iniciativa legislativa devem ser expressas e não objeto de interpretações amplificadas, alegando que as leis não criam áreas para publicidade, mas regulamentam a forma de sua manifestação em áreas já existentes, fomentando desenvolvimento econômico e oferecendo ferramental moderno para regulação da publicidade.

Destaca a atuação da Câmara Legislativa para melhoria das condições de vida, fomentando o desenvolvimento humano e econômico nas diversas cidades que compõem o território do Distrito Federal, sendo as alterações legislativas instrumentos modernos e necessários para regulação da atividade publicitária.

O Governador do Distrito Federal (ID 74147185), por meio da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (ID 74720728), acompanha substancialmente os argumentos da Câmara, reiterando a condição híbrida do DF e sua competência específica para disciplinar publicidade externa conforme artigos 15, inciso II, e 27, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal. Argumenta que as leis não tratam de uso ou ocupação do solo, mas de regulação de publicidade, suas dimensões, conteúdo e cobranças, e que a reserva de iniciativa legislativa deve ser interpretada restritivamente.

No cerne material do tema, sustenta a ausência de prejuízo ao meio ambiente, ao patrimônio público e à ordem urbanística, bem como inexistência de ofensa aos princípios do interesse público,

da legalidade, da impessoalidade e da razoabilidade.

Subsidiariamente, requer a modulação de efeitos para *ex nunc*, visando preservar a segurança jurídica, estabilidade econômica e contratos preexistentes, com fundamento no artigo 27 da Lei nº 9.868/99, artigo 160 do Regimento Interno do TJDFT e artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Destaque-se, inicialmente, que a sanção do Poder Executivo não tem a força normativa de sanar vício de inconstitucionalidade formal, pois o vício reside na própria estrutura do processo, não sendo suscetível de cura, nos termos da ADI 6.337 do Supremo Tribunal Federal (STF):

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO NO ÂMBITO ESTADUAL. ART. 70, §2º, CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. VÍCIO DE INICIATIVA DE PROJETO DE LEI. SANÇÃO DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE CONVALIDAÇÃO PROCESSUAL DO VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA. INCIDÊNCIA DA REGRA DO ART. 27 DA LEI 9.868/99. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. SITUAÇÃO DE TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA E EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL.

1. Sanção executiva não tem força normativa para sanar vício de inconstitucionalidade formal, mesmo que se trate de vício de usurpação de iniciativa de prerrogativa institucional do Chefe do Poder Executivo. O processo legislativo encerra a conjugação de atos complexos derivados da vontade coletiva de ambas as Casas do Congresso Nacional acrescida do Poder Executivo. Precedentes.
2. Os limites da auto-organização política não podem violar a arquitetura constitucional estruturante. O processo legislativo encerra complexo normativo de edificação de espécies normativas de reprodução obrigatória. Nesse sentido, a interpretação jurídica adscrita ao art. 25 da Constituição Federal (ADI 4.298, ADI 1.521, ADI 1.594. ADI 291).
3. Norma originária de conformação do processo legislativo estadual com vigência há mais de três décadas. A modulação dos efeitos da decisão, no caso, apresenta-se como necessária para a tutela adequada da confiança legítima que resultou na prática de atos com respaldo em autoridade aparente das leis publicadas e observa a boa-fé objetiva enquanto princípio geral de direito norteador das decisões judiciais.
4. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, com atribuição de modulação dos efeitos da decisão.

(ADI 6337, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 24-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-255 DIVULG 21-10-2020 PUBLIC 22-10-2020)

O direito constitucional brasileiro, de matriz restritiva quanto às cláusulas de iniciativa legislativa, consagra que devem ser interpretadas com precisão e literalidade.

Não há dúvidas de que a iniciativa exclusiva só se configura quando a lei orgânica expressamente a reserva, não comportando extensão interpretativa além de seu conteúdo literal.

No entanto, as partes divergem quanto à natureza do direito tutelado pelas leis questionadas. Enquanto o MPDFT defende se tratar de matéria de uso e ocupação do solo, a Câmara Legislativa e o Governador do Distrito Federal afirmam versar especificamente sobre as regras dos meios de propaganda.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, em seus artigos 3º, inciso XI, 15, inciso X, 48, 49, 51, *caput* e § 3º, 52, 53, 71, § 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, X e XI, 315, inciso III, 316, § 2º, 317, § 1º, 319 e 326, inciso I, estabelece competências reservadas ao Chefe do Poder Executivo em matéria de planejamento territorial urbano, gestão de áreas públicas e regulação de atividades que impactam o espaço urbano.

O ponto que se apresenta não é trivial, pois paira o questionamento se os Planos Diretores de Publicidade constituem expressão de política urbana e territorial ou mera regulação setorial de atividade privada.

A resposta exige consideração do contexto de Brasília.

Cidade planejada e sítio patrimônio cultural da humanidade pela UNESCO, Brasília não é qualquer metrópole. Sua condição especial decorre precisamente de seu desenho urbano, sua conformação arquitetônica e sua paisagem, todos elementos indissociáveis do conceito de "bem cultural" protegido internacionalmente.

O Plano Diretor de Publicidade de Brasília consolida diretrizes técnicas para compatibilizar atividade publicitária com a paisagem tombada e seus efeitos estruturam um ambiente visual mais coerente, reforçando identidade urbana e fortalecendo o ordenamento territorial.

Nesse sentido, a regulação da publicidade não constitui mera questão estética, mas dimensão integral do plano diretor urbano, porque implica em política urbana e planejamento territorial, onde são considerados, dentre outros, a ocupação visual do espaço urbano, a paisagem urbana (aspecto essencial de Brasília, sítio da UNESCO), o uso de áreas públicas com finalidades comerciais e a conformação do desenho urbano.

O art. 71, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal dispõe:

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

(...)

§ 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;

Desse modo, os Deputados Distritais não possuem iniciativa legislativa para elaborar ou alterar o Plano Diretor de Publicidade de Brasília, em razão desta norma zelar pelo plano de preservação do conjunto urbanístico brasiliense.

Por outro lado, observa-se a constitucionalidade formal apenas na alteração do art. 84 da Lei nº 3.035/2002 realizado pela Lei nº 6.639/2020. Isso porque esta dispôs no inciso VI do art. 1º:

[LEI Nº 6.639, DE 21 DE JULHO DE 2020](#)

(...)

Art. 1º A [Lei nº 3.035, de 18 de julho de 2002](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

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.

(...)

Entendo como válida a disposição legal que faculta a delegação, mediante a celebração de convênio, da realização de cobrança dos preços públicos e de fiscalização, para órgãos, entidades e autarquias do Distrito Federal.

No que tange à inconstitucionalidade material, a ampliação progressiva das dimensões de painéis publicitários, quando considerada no contexto de Brasília, traz implicações significativas para a paisagem urbana e altera questões relevantes de política urbana.

A inclusão de "conteúdo jornalístico ou de interesse público" como categoria autorizada de publicidade, embora à primeira vista compatível com liberdade de expressão (art. 220 da Constituição Federal), apresenta potencial de desvirtuamento quando dissociada de critérios rigorosos quanto à definição material dessa categoria, devendo ser veementemente rechaçada.

Particularmente preocupante é a introdução de exceções ao regime de licitação pública para permissão e concessão de uso de áreas públicas com vigência superior a cinco anos, conforme implementado pela Lei nº 7.218/2023, porque ofende os princípios da impessoalidade e da legalidade administrativa.

O artigo 48 da Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece que "a concessão e permissão de serviços públicos, de obras públicas, de bens públicos ou de direitos públicos serão sempre precedidas de edital de licitação".

Embora a Lei Federal nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos) tenha introduzido regime mais flexível, a Lei Orgânica Distrital, norma de hierarquia superior ao diploma estadual ordinário questionado (Lei nº 7.218/2023), não comporta derrogações sem emenda formal.

Apenas verifico a constitucionalidade material em relação à Lei nº 6.639/2020, dada a possibilidade de delegação para realização de cobrança dos preços públicos e de fiscalização para órgãos públicos.

A Constituição Federal admite que a Administração Pública organize a execução de suas atividades por meio de descentralização administrativa, seja por serviços, seja por colaboração. Essa técnica

permite que o ente federativo utilize outros órgãos ou entidades da própria administração como executores de atividades materiais, inclusive de cobrança e fiscalização.

O art. 37, *caput*, da Constituição Federal estabelece os princípios da legalidade, eficiência e coordenação administrativa, os quais autorizam a distribuição interna de funções entre órgãos e entidades, desde que haja base legal e respeito às atribuições institucionais.

Por tais fundamentos, rogo vênias a aqueles que se posicionam de modo diverso e **julgo parcialmente procedente** a ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucionais as Leis Distritais nºs 6.639/2020, exceto o art. 1º, inciso VI, 7.059/2022, 7.218/2023 e 7.222/2023, que alteraram a Lei Distrital nº 3.035/2002 e a Lei Distrital nº 3.036/2002.

Não fixo modulação de efeitos, entendendo que a eficácia é *ex tunc* e os efeitos *erga omnes*.

É o meu voto.

O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Vogal

Excelência, mantenho o voto acompanhando o eminente relator.

O Senhor Desembargador SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS – Vogal

Com o(a) Relator(a).

O Senhor Desembargador ROBERVAL CASEMIRO BELINATI – Vogal

Cuida-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido de concessão de medida cautelar, ajuizada pelo **Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios** em face das Leis Distritais n.º 6.639, de 21 de julho de 2020; n.º 7.218, de 02 de janeiro 2023; n.º 7.222 de 05 de janeiro de 2023; e n.º 7.059 de 05 de janeiro de 2022, que alteram as Leis Distritais n.º 3.035/2002 e n.º 3.036/2002, que dispõem sobre o Plano Diretor de Publicidade de determinadas regiões administrativas do Distrito Federal (IDs 73356400 e 73356407).

O Órgão Ministerial alega que as Leis Distritais n.º 6.639/2020, n.º 7.059/2022, n.º 7.218/2023 e n.º 7.222/2023; que modificam as Leis Distritais n.º 3.035/2002 e 3.036/2002, padecem de inconstitucionalidades formais e materiais.

Aduz que a impugnação em conjunto das aludidas normas objetiva a celeridade processual e decorre da identidade das matérias nelas versadas, que tratam de alterações no Plano Diretor de Publicidade das Regiões Administrativas do Distrito Federal, nos meios de propaganda fixos no solo em área pública ou no interior dos lotes, bem como nos meios de propaganda afixados em edificações.

Expõe que: **a)** as **Leis Distritais n.º 6.639/2020, n.º 7.218/2023 e n.º 7.222/2023** alteram a Lei Distrital n.º 3.035/2002, que dispõe sobre o Plano Diretor das Regiões Administrativas do Plano Piloto (RA I), do Cruzeiro (RA XI), Candangolândia (RA XIX), Lago Sul (RA XVI) e Lago Norte (RA XVIII); e **b)** que as Leis Distritais **n.º 7.059/2022 e n.º 7.218/2023**, alteram a Lei n.º 3.036/2002, que dispõe sobre o Plano Diretor 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).

Sob o **prisma formal**, sustenta vício de iniciativa, uma vez que as Leis Distritais n.º 6.639/2020, n.º 7.059/2022, n.º 7.218/2023 e n.º 7.222/2023 foram propostas por Deputados Distritais, quando deveriam ter sido apresentadas pelo Governador do Distrito Federal, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Salienta 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”* (ID 73356400 - Pág. 6), violando, assim, os artigos 52[1]; 71, § 1º, incisos VI e VII;[2] 100, inciso VI[3], todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Aduz que o artigo 3º, inciso XI, da Lei Orgânica do Distrito Federal impõe a este ente federativo o dever de zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, que é tombado e objetiva restringir interferências significativas sem que haja um estudo técnico prévio do seu impacto sobre o meio ambiente e o patrimônio das referidas regiões administrativas.

Salienta que os referidos vícios formais indicados nas Leis Distritais n.º 6.639/2020, n.º 7.218/2023 e n.º 7.222/2023 também maculam a **Lei Distrital n.º 7.059/2022**, que alterou a Lei n.º 3.036/2002, que, como exposto anteriormente, também dispõe sobre o Plano Diretor de Publicidade, embora referente a outras regiões administrativas.

Sob o **prisma material**, alega que as quatro leis distritais impugnadas violam os artigos 51, *caput*[4], e § 3º; 316, § 2º[5]; 317, § 1º[6]; e 319[7] da Lei Orgânica do Distrito Federal, ao tratar da administração de bens públicos e do controle de uso e ocupação de solo urbano.

No que concerne à Lei n.º 6.639/2020, relata que a aludida norma:

a) *“[...] acrescentou o inciso IV ao artigo 9º 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.”* [...];

b) *“[...] 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.”* [...];

c) *“[...] 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, § 1º.”;*

d) *“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.”;*

e) “Já o seu artigo 17, § 2º, passou a permitir a divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público nos lotes edificadas 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. [...]”;

f) “[...] 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.”.

No que se refere à Lei n.º 7.218/2023, argumenta que a mencionada norma alterou as Leis Distritais n.º 3.035/2002 e n.º 3.036/2002, nos seguintes termos:

a) “[...] alterou o artigo 71, § 1º da Lei Distrital n.º 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.” [...];

b) “a modificação no parágrafo 3º do artigo 71 da lei supracitada reflete, em parte, as mudanças introduzidas pela Lei Federal n.º 14.133/2021, que revogou a Lei Federal n.º 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 Lei Distrital n.º 7.218/2023 flexibilizou as condições para concessão e permissão de uso, equiparando-as à autorização.” [...];

c) “[...] 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. [...] 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. [...] 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’.;

d) “[...] alterou o § 1º do artigo 57 da Lei Distrital n.º 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 3º passou a ressalvar os casos em que a dispensa de licitação é aplicável, conforme a Lei Federal n.º 14.133/21. [...] A redação anterior previa que a permissão e concessão de uso seriam sempre precedidas de licitação pública. [...] 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. [...] 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);".

Quanto à Lei n.º 7.222/2023, cita que a mencionada norma alterou a Lei Distrital n.º 3.035/2002, nos seguintes termos:

a) [...] 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[...];

b) "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 n.º 3.035/02";

c) "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 diz respeito à Lei Distrital n.º 7.059/2022, relata que a mencionada norma alterou as Leis Distritais n.º 3.035/2002 e n.º 3.036/2002, nos seguintes termos: "alterou o artigo 12, inciso IV, da Lei Distrital n.º 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 § 1º, a alteração aumentou a área máxima de exposição da face de 35 m² para 60 m²."

Requer, assim, a retirada das quatro leis distritais impugnadas do ordenamento jurídico, objetivando a proteção ao meio ambiente, ao patrimônio arquitetônico e paisagístico e a prevalência do interesse público, com fundamento nos artigos 278[8]; 279, incisos I, II, VI; XIII; XXIII[9]; 312, incisos I, V e VI[10]; 314, parágrafo único, incisos I, III, IV, V, IX, X, XI[11]; 315, inciso III[12]; 326, inciso I[13], todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Ao final, pugna pela suspensão liminar das normas legais impugnadas, nos termos do § 3º do artigo 10, e dos §§ 1º e 2º do artigo 11, da Lei n.º 9.868/1999. Quanto à urgência – *periculum in mora* - alega violação às regras de iniciativa legislativa e às normas da Lei Orgânica do Distrito Federal, que exigem ocupação ordenada no Distrito Federal, preservação do conjunto urbanístico de Brasília, em especial do meio ambiente e do patrimônio arquitetônico e paisagístico, e relevante interesse da ordem pública. Alternativamente, requer a aplicação do rito mais célere previsto no artigo 146 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.[14]

No mérito, pleiteia: "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 n.º 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 n.º 3.036/02, porque contrárias aos artigos 3º, inciso XI, 15, inciso X[15], 19, caput, 48, 49, 51, caput e parágrafo 3º, 52, 53[16], 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, IX, X e XI, 315, inciso III, 316, parágrafo 2º, 317, parágrafo 1º, 319, e 326, inciso I, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal”.

O eminente Relator, Desembargador Sérgio Xavier de Souza Rocha, não evidenciou urgência nem perigo de dano irreparável que justificasse a aplicação do artigo 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, que “*autoriza a análise da medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado, pois, ao que consta, a legislação questionada já se encontra em vigor, no mínimo, há quase dois anos.*” Ponderou, contudo, a relevância da matéria e determinou a adoção do rito abreviado, previsto no artigo 12 da Lei n.º 9.868/1999^[17] e no artigo 146 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça (ID 73514473).

A **Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal**, representada por seu Presidente, apresentou informações (ID 73953584), manifestando-se, no mérito, pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

O **Governador do Distrito Federal** requereu a improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade. Subsidiariamente, em caso de procedência, pugnou pela modulação de efeitos da decisão, para que sejam dados efeitos *ex nunc* à eventual declaração de inconstitucionalidade (ID 74147185).

A **Procuradora-Geral do Distrito Federal**, na qualidade de curadora da norma, defendeu a constitucionalidade das leis distritais e oficiou pela improcedência da presente ação (ID 74720728).

A **Vice-Procuradora-Geral de Justiça**, Dra. Selma Leite do Nascimento Sauerbronn de Souza, na qualidade de *custos constitutionis*, oficiou pelo conhecimento da ação direta e pela procedência do pedido (ID 75105966).

É o relatório.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, admito a ação direta de inconstitucionalidade.

O Órgão Ministerial alega que as Leis Distritais n.º 6.639/2020, 7.059/2022, n.º 7.218/2023 e n.º 7.222/2023; que alteram as Leis Distritais n.º 3.035/2002 e 3.036/2002, padecem de inconstitucionalidades formais e materiais.

Acompanho o relator para julgar parcialmente procedente o pedido deduzido na inicial.

As Leis Distritais n.º 6.639, de 21 julho de 2020; n.º 7.059, de 05 de janeiro de 2022; n.º 7.218, de 02 janeiro de 2023; e n.º 7.222, de 05 de janeiro de 2023; que alteram as Leis Distritais n.º 3.035/2002 e 3.036/2002, ora impugnadas, possuem a seguinte redação:

“LEI N.º 6.639, DE 21 DE JULHO DE 2020

(Autoria: Deputado 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 XIX, 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: aquela 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 edificadas 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 N.º 7.059, DE 05 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: aquela 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.”

“LEI N.º 7.218, DE 02 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 XIX, 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, 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 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 N.º 7.222, DE 05 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 XIX, 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.”

As normas da Lei Orgânica do Distrito Federal tidas por violadas são as seguintes:

“Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:

[...]

XI - 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.

[...]

Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal:

[...]

X - elaborar e executar o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e Planos de Desenvolvimento Local, para promover adequado ordenamento territorial, integrado aos valores ambientais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;

[...]

Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:

[...]

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.

[...]

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.

[...]

§ 3º O Distrito Federal utilizará, seus bens dominiais como instrumento para a realização de políticas de ocupação ordenada do território.

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. 53. São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.

[...]

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

[...]

§ 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.

[...]

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

[...]

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

[...]

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 coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Art. 279. O Poder Público, assegurada a participação da coletividade, zelar 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; c) a não edificação, subutilização ou não utilização do solo urbano edificável.

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. 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.

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

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

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

I - projetos especiais de intervenção urbana;

II - indicação de prioridades e metas das ações a serem executadas;

III - previsões orçamentárias relativas aos serviços e às obras a serem realizados.

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

§ 5º O prazo de vigência do Plano de Desenvolvimento Local poderá ser prorrogado, mediante lei complementar específica de iniciativa do Poder Executivo, por até cinco anos, dentro da vigência do Plano Diretor de Ordenamento Territorial.”.

Art. 326. O sistema de planejamento territorial e urbano do Distrito Federal, estruturado em órgão superior, central, executivo, setoriais e locais, tem por finalidade a promoção do desenvolvimento do território, mediante:

I - articulação e compatibilização de políticas setoriais com vistas à ordenação do território, planejamento urbano, melhoria da qualidade de vida da população e equilíbrio ecológico do Distrito Federal; [...].”

Aduz o Procurador Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios que as Leis Distritais n.º 6.639/2020, 7.059/2022, n.º 7.218/2023 e n.º 7.222/2023 são formalmente inconstitucionais por ofensa à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local para normas que disponham sobre o uso e ocupação do solo e sobre a administração de áreas públicas.

Cumprе lembrar que a **inconstitucionalidade formal** de um ato normativo é verificada diante da inobservância de regras de competência ou quando em desacordo com formalidade ou procedimento exigido pela Constituição ou, no caso, pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

Sobre o tema, Gilmar Ferreira Mendes destaca que “os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à lei”. Acrescenta, em relação aos vícios formais, que estes “traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.” [\[18\]](#)

Cabe salientar ainda que a inconstitucionalidade formal de uma lei pode ser declarada de forma parcial, não sendo necessário invalidar a norma inteira quando existirem dispositivos que não estiverem maculados por vícios formais (competência, forma ou quórum) no processo legislativo.

No caso dos autos, **verifica-se presente a inconstitucionalidade formal de parte do texto das Leis Distritais n.º 6.639/2020, n.º 7.059/2022, n.º 7.218/2023 e n.º 7.222/2023.**

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ARTIGO 1º, INCISOS II E III, DA LEI DISTRITAL N.º 6.639/2020, DO ARTIGO 1º, INCISO II, DA LEI DISTRITAL N.º 7.222/2023 E DO ARTIGO 1º, INCISO II, DA LEI DISTRITAL N.º 7.059/2022

Inicialmente, cumpre expor que:

a) o artigo 1º, incisos II e III da Lei Distrital n.º 6.639/2020 e o artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.222/2023, que alteram as dimensões de meios de propagandas fixos no solo de “*médio porte*”, “*grande porte*”, “*especial*” e “*especial fixo no solo – área máxima de exposição*”, previstas no artigo 12, incisos II, III e IV, e § 1º, da Lei Distrital n.º 3.035/2002; e

b) o artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.059/2022, que modifica as dimensões de meios de propaganda fixo no solo “*especial*” e “*especial fixo no solo – área máxima de exposição*” – previstas no artigo 12, inciso IV, e § 1º, da Lei Distrital n.º 3.036/2002, preceituam que:

-

-

Alteração à Lei Distrital n.º 3.035/2002

1) **Artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 6.639/2020** – que altera o artigo 12, § 1º, da Lei Distrital n.º 3.035/2002: “§ 1º Para os meios de **dimensão especial fixos no solo**, a área máxima de exposição da face não pode ultrapassar **60 metros quadrados**.”

2) **Artigo 1º, inciso III, da Lei Distrital n.º 6.639/2020** – que altera o artigo 12, inciso IV, da Lei Distrital n.º 3.035/2002: “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*.”

3) **Artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.222/2023** – que altera o artigo 12, incisos II e III, da Lei Distrital n.º 3.035/2002: “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*.” e “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*.”

-

-

-

Alteração à Lei Distrital n.º 3.036/2002

1) **Artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.059/2022** – que altera o artigo 12, inciso IV, e § 1º, da Lei Distrital n.º 3.036/2002: “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**” e “§ 1º Para os meios de dimensão especial fixos no solo, a área máxima de exposição da face não pode ultrapassar **60 metros quadrados.**”*

A pretensão de inconstitucionalidade formal **do artigo 1º, incisos II e III da Lei Distrital n.º 6.639/2020, do artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.222/2023 e do artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.059/2022** merece ser acolhida.

Com efeito, nos termos dos artigos 52; 53; 71, § 1º, incisos VI e VII; e 100, inciso VI, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, cabe ao Poder Executivo local a administração dos bens do Distrito Federal e compete privativamente ao Governador a iniciativa de leis que disponham sobre o uso e ocupação do solo no Distrito Federal. 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. 53. São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.

[...]

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

[...]

*§ 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.

[...]

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

[...]

VI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;”. (grifo nosso)

Ressalte-se que a Lei Orgânica do Distrito Federal, ao estabelecer a competência privativa do Governador do Distrito Federal para tratar da administração dos bens do Distrito Federal e do uso e ocupação do solo, objetiva garantir a ocupação ordenada do referido ente federado, bem como pretende evitar ingerências normativas em matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local (art. 15, inciso X, da Lei Orgânica do Distrito Federal).

No caso, o artigo 1º, incisos II e III, da Lei Distrital n.º 6.639/2020, o artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.222/2023 e o artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.059/2022 - ao disporem sobre a veiculação de mensagens publicitárias afixadas no solo, em áreas tombadas do Distrito Federal, alterando o Plano Diretor de Publicidade de diversas regiões administrativas, tratam do uso e a ocupação do solo e da administração de áreas públicas, matéria privativa do Poder Executivo Local.

As propostas legislativas para criação das Leis Distritais impugnadas foram feitas por parlamentares integrante da Câmara Legislativa do Distrito Federal, não se observando, portanto, as diretrizes da Lei Orgânica do Distrito Federal, mostrando-se evidente a inconstitucionalidade formal de ordem subjetiva.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal adota o entendimento de que desrespeitar a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, especialmente, quando há usurpação de competência de outro Poder, acarreta a inconstitucionalidade formal. Nesse sentido:

*“E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 11.452/2000, EDITADA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – DIPLOMA LEGISLATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO – MATÉRIA INERENTE À ORGANIZAÇÃO E À ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO ADMINISTRATIVO VINCULADO AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DIPLOMA LEGISLATIVO QUESTIONADO – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e organização e estruturação dos órgãos administrativos vinculados ao Poder Executivo estadual (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, seja dele, ou não, a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos***

servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes. (ADI 2442, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17-10-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019) (grifo nosso)

Diante das normas da Lei Orgânica do Distrito Federal, que atribuem a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local para legislar sobre administração de áreas pública e uso e ocupação do solo no Distrito Federal, a iniciativa de lei por outro Poder acerca das referidas matérias acarreta usurpação de poder.

Logo, **acolho** a alegação de **inconstitucionalidade de ordem formal** do artigo 1º, incisos II e III, da Lei Distrital n.º 6.639/2020, do artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.222/2023 e do artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.059/2022, por vício de iniciativa do processo legislativo.

DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ARTIGO 1º, INCISO I, DA LEI DISTRITAL N.º 6.639/2020 E DO ARTIGO 1º, INCISO I, DA LEI DISTRITAL N.º 7.222/2023

-

Inicialmente, no que concerne **ao artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 6.639/2020, que acrescenta o inciso VI ao artigo 9º da Lei Distrital n.º 3.035/2002 e ao artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 7.222/2023, que adiciona o inciso VII ao artigo 10 da Lei Distrital n.º 3.035/2002**, cabe salientar que os referidos dispositivos estabelecem que:

ALTERAÇÃO À LEI DISTRITAL N.º 3.035/2002

Artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 6.639/2020 que acrescenta o inciso VI ao artigo 9º na Lei Distrital n.º 3.035/2002: “Art. 9º Os meios de propaganda afixados na edificação nos locais estabelecidos no art. 8º, inciso I, poderão veicular os seguintes tipos de propaganda: VI – divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público.”

ALTERAÇÃO À LEI DISTRITAL N.º 3.035/2002

Artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 7.222/2023 que acrescenta o inciso VII ao artigo 10 na Lei Distrital n.º 3.035/2002: “Art. 10. Os meios de propaganda fixos no solo em área pública ou no interior do lote poderão veicular os seguintes tipos de propaganda: VII – divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público.”

Verifica-se o inciso VI do artigo 9º da Lei Distrital n.º 3.035/2002, que foi acrescido pelo artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 6.639/2020, bem como o inciso VII do artigo 10 da Lei Distrital n.º 3.035/2002, que foi adicionado pelo artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 7.222/2023, autorizam a “*divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público*” em meios de propagandas afixados na edificação nos locais estabelecidos no artigo 8º, inciso I, da Lei Distrital n.º 3.035/2002 (“*no térreo; nos pavimentos superiores, incluindo torre de circulação vertical; nas empenas cegas; em marquises; em galerias; em toldos; em castelos d’água e silos; cercamento*”), bem como em meios de propaganda fixos no solo em área pública ou no interior de lote.

Na hipótese, não vislumbro que a mera ampliação do tema a ser divulgado em painéis de publicidade – “*divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público*” – acarrete interferência indevida do Poder Legislativo em competência privativa do Poder Executivo Local.

Saliente-se que o simples acréscimo do assunto “*de conteúdo jornalísticos ou de interesse público*” em painéis já existentes e administrados pelo Poder Executivo Local não usurpa competência do Governador do Distrito Federal, uma vez que a administração dos bens públicos, o uso e a ocupação do solo permanecerão na responsabilidade do Executivo Local, não violando, assim, o artigo 71, § 1º, incisos IV e VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Dessa forma, **rejeito** a alegação de inconstitucionalidade formal do artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 6.639/2020 e do artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 7.222/2023.

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ARTIGO 1º, INCISO IV, DA LEI DISTRITAL N.º 6.639/2020

No tocante ao **artigo 1º, inciso IV, da Lei Distrital n.º 6.639/2020**, cumpre ressaltar que o aludido dispositivo acrescenta o § 4º, do artigo 16, da Lei Distrital n.º 3.035/2002, preceituando que: “§ 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.**”

Constata-se que o acrécimo de novos locais para a instalação de painéis de propaganda para veiculação de produtos, marcas e serviços nos Setores Bancários Norte e Sul – SBN e SBS e nos Setores Comerciais Norte e Sul – SCN e SCS **padece de inconstitucionalidade formal**, dado que trata do uso e a ocupação do solo e da administração de áreas públicas, matéria privativa do Poder Executivo Local.

Ressalte-se que a possibilidade de ampliar novas áreas para se instalar painéis de identificação e publicidade nos Setores Bancários e Comerciais, para divulgar material de conteúdo jornalístico ou de interesse público, sem, inclusive, realizar estudo prévio de impacto ambiental, interfere no ordenamento urbanístico do Distrito Federal, que exige um uso e ocupação ordenada do solo, violando, assim, o artigo 71, § 1º, inciso VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

De outro norte, pondera-se que não há inconstitucionalidade formal, no que se refere ao **artigo 1º, inciso V, da Lei Distrital n.º 6.639/2020**, que modifica o artigo 17, § 2º, da Lei Distrital n.º 3.035/2002, assim descrito: “§ 2º Nos lotes edificadas 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.**”

Observa-se que a redação anterior do artigo 17, § 2º, da Lei Distrital n.º 3.035/2002 previa que: “§ 2º Nos lotes edificadas 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, Hoteleiro Norte e Sul, será 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.”

Neste ponto, não vislumbro que o acréscimo do assunto “*divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público*” em locais onde já se autorizava a veiculação de meios de propaganda pelo Executivo Local - 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, Hoteleiro Norte e Sul - intervenha na competência do Governador do Distrito Federal para administrar bens públicos ou trata de uso e ocupação solo.

Por fim, no que se refere ao **artigo 1º, inciso VI, da Lei Distrital n.º 6.639/2020**, cumpre expor que o aludido dispositivo acrescenta o parágrafo único no artigo 84 da Lei Distrital n.º 3.035/2002, prevendo que: “*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.*”

Sobre o tema, Eduardo Sabbag expõe que o preço público não é tributo, decorre de contrato administrativo, é cobrado em face de serviço de utilização efetiva e caracteriza-se como receita originária de direito privado, sem uso do poder de império (a receita “*origina-se do próprio patrimônio do estado*”) e a cobrança é proporcional ao uso.^[19]

Indo além, Maria Sylvia Zanella de Pietro, explicita que convênio é uma “*forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração.*”^[20]

No caso, não vislumbro que a inclusão de dispositivo **que permita ao Governador do Distrito Federal delegar a cobrança de preço público e fiscalização** – em meios de propaganda objeto da Lei n.º 3.035/2002, **a órgãos, entidades ou autarquias**, mediante convênio, viole matéria privativa do Chefe do Executivo Local de administrar os bens públicos do Distrito Federal.

Saliente-se que a delegação se limita a cobrar preço público e a atos executórios de fiscalização, enquanto a supervisão e a regulamentação para a administração dos meios de propaganda da Lei n.º 3035/2002 permanecerá com o Poder Executivo Local.

Diante disso, também **acolho** a alegação de **inconstitucionalidade de ordem formal do artigo 1º, inciso IV, da Lei Distrital n.º 6.639/2020**, por invadir competência privativa do Chefe do Executivo Local.

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ARTIGO 1º, INCISO I, DA LEI DISTRITAL N.º 7.059/2022

-

No tocante **ao artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 7.059/2022**, que altera o artigo 1º da Lei Distrital n.º 3.036/2002, cabe salientar que o aludido dispositivo estabelece que: “*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.**”*

Registre-se que a redação anterior do artigo 1º da Lei Distrital n.º 3.036/2002, ao dispor sobre o Plano Diretor de Publicidade, abrangia apenas as Regiões Administrativas do Gama – RA II, Taguatinga – RA III, Brazlândia – RA IV, Sobradinho – RA V, Planaltina – RA VI - RA, 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.

Na hipótese, **a inclusão de novas regiões administrativas** (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), amplia o alcance da Lei Distrital n.º 3.036/2002, acarretando interferência indevida no uso e ocupação do solo urbano em novas localidades, matéria que como exposto anteriormente, é privativa do Chefe do Executivo Local, nos termos do artigo 71, § 1º, inciso VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Acrescente-se que concentrar a matéria do uso e ocupação do solo do Distrito Federal no Poder Executivo Local, objetiva evitar a instalação desordenada de meios de propaganda em novas localidades e proteger o conjunto urbanístico de Brasília, que foi reconhecido pela UNESCO em 1987, como o maior patrimônio tombado do mundo.

Assim, **acolho** a alegação de **inconstitucionalidade de ordem formal do artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 7.059/2022**, por vício de iniciativa do processo legislativo.

-

-

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ARTIGO 1º, INCISOS I E II, E DO ARTIGO 2º, INCISOS I E II, AMBOS DA LEI DISTRITAL N.º 7.218/2023

-

No tocante ao artigo 1º, incisos I e II, da Lei Distrital n.º 7.218/2023, cabe salientar que o mencionado dispositivo altera os §§ 1º e 3º do artigo 71 da Lei Distrital n.º 3.035/2002, bem como

cabe salientar que o artigo 2º, incisos I e II, da Lei Distrital n.º 7.218/2023 modifica os §§ 1º e 3º do artigo 57 da Lei Distrital n.º 3.036/2002, preceituando que:

-

-

LEI DISTRITAL N.º 3035/2002

-

REDAÇÃO ATUAL DO ARTIGO 71, §§ 1º e 3º, da Lei Distrital n.º 3.035/2002 **REDAÇÃO ANTERIOR DO ARTIGO 71, §§ 1º e 3º, da Lei Distrital n.º 3.035/2002:**

1) Artigo 1º, incisos I e II, da Lei Distrital n.º 7.218/2023 – que altera os §§ 1º e 3º do artigo 71 da Lei Distrital n.º 3.035/2002: “§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo será concedida em caráter precário e com prazo previamente estipulado” [...]; e

“§ 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” [...]; e

“§ 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.” “§ 3º A permissão ou concessão de uso será sempre precedida de licitação pública nos termos da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.](#)”

-

-

LEI DISTRITAL N.º 3036/2002

-

REDAÇÃO ATUAL DO ARTIGO 57, §§ 1º e 3º, da Lei Distrital n.º 3.036/2002 **REDAÇÃO ANTERIOR ARTIGO 57, §§ 1º e 3º, da Lei Distrital n.º 3.036/2002:**

1) Artigo 2º, incisos I e II, da Lei Distrital n.º 7.218/2023 – que altera os §§ 1º e 3º do artigo 57 da Lei Distrital n.º 3.036/2002:

“§ 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” [...]; e

“§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo será concedida em caráter precário e com prazo previamente estipulado”; [...] e

“§ 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, 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 da Lei nº 5.795, de 27 de dezembro de 2016.”

“§ 3º A permissão ou concessão de uso será sempre precedida de licitação pública nos termos da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#).”

Verifica-se que o artigo 1º, incisos I e II, da Lei Distrital n.º 7.218/2023, que altera os §§ 1º e 3º do artigo 71 da Lei Distrital n.º 3.035/2002, e o artigo 2º, incisos I e II, da Lei Distrital n.º 7.218/2023, que modifica os §§ 1º e 3º do artigo 57 da Lei Distrital n.º 3036/2002, reduzem algumas exigências legais na autorização de uso e flexibilizam a necessidade de licitação em casos de permissão de uso, autorizando que sejam instaladas estruturas físicas publicitárias e propagandas por um período de até 10 (dez) anos, sem necessidade de licitação ou concorrência pública.

Ocorre que, como exposto anteriormente, cabe ao Poder Executivo local a administração dos bens do Distrito Federal e compete privativamente ao Governador a iniciativa de leis que disponham sobre o uso e ocupação do solo no Distrito Federal, nos termos dos já mencionados artigos 52; 53; 71, § 1º, incisos VI e VII; e 100, inciso VI, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

No caso, a redução ou flexibilização em procedimentos licitatórios em bens públicos que competem ao Executivo local administrar, importa em interferência indevida em matéria privativa do Chefe do Executivo.

Verifica-se, por fim, que a **Lei Distrital n.º 7.218/2023, em seu artigo 1º, inciso III**, altera a redação do § 5º do artigo 57 da Lei Distrital n.º 3.036/2002 de “A rescisão do contrato de permissão ou concessão de uso **implicará** cancelamento do licenciamento” para “A rescisão do contrato de permissão ou concessão de uso **implica o** cancelamento do licenciamento”. Observa-se que o referido dispositivo modificou o tempo verbal de “*implicará*” para “*implica o*”, sendo tal modificação objeto de insurgência.

Contudo, não vislumbro a possibilidade de controle de constitucionalidade da referida modificação de tempo verbal. Ressalto que um dos objetivos do presente controle constitucionalidade é que a norma não viole princípios e direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, ou na Lei Orgânica do Distrito Federal.

No caso, não constato que a modificação do tempo verbal de “*implicará*” para “*implica o*” viole a Lei Orgânica do Distrito Federal, ou torne o referido dispositivo ambíguo, ou incompreensível, a ponto de justificar o controle de constitucionalidade.

Dessa forma, **acolho** apenas a alegação de **inconstitucionalidade de ordem formal** do artigo 1º, incisos I e II, e do artigo 2º, incisos I e II, ambos da Lei Distrital n.º 7.218/2023, por vício de iniciativa do processo legislativo.

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Verifico que as leis distritais impugnadas padecem de parcial **inconstitucionalidade material**.

-

DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ARTIGO 1º, INCISO I, DA LEI DISTRITAL Nº 6.639/2020 E DO ARTIGO 1º, INCISO I, DA LEI DISTRITAL N.º 7.222/2023

-

O inciso VI do artigo 9º da Lei Distrital n.º 3.035/2002, que foi acrescentado pelo artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 6.639/2020, e o inciso VII do artigo 10 da Lei Distrital n.º 3.035/2002, que foi adicionado pelo artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 7.222/2023, autorizam a “*divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público*” em meios de propagandas afixados na edificação nos locais estabelecidos no artigo 8º, inciso I, da Lei Distrital n.º 3.035/2002 (“*no térreo; nos pavimentos superiores, incluindo torre de circulação vertical; nas empenas cegas; em marquises; em galerias; em toldos; em castelos d’água e silos; cercamento*”), bem como em meios de propaganda fixos no solo em área pública ou no interior de lote.

Na hipótese, não vislumbro que o simples acréscimo do assunto “*de conteúdo jornalísticos ou de interesse público*” em painéis já existentes e administrados pelo Poder Executivo Local beneficiem determinados grupos particulares em detrimento do interesse público, ou mesmo violem os princípios da separação dos poderes, da moralidade, ou da impessoalidade.

Trata-se de mera inclusão de um assunto de interesse da coletividade, a ser divulgado em painéis de publicidade já existentes anteriormente.

Dessa forma, **rejeito** a alegação de **inconstitucionalidade material** do artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 6.639/2020 e do artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 7.222/2023.

DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ARTIGO 1º, INCISOS II, III E IV, DA LEI DISTRITAL N.º 6.639/2020, DO ARTIGO 1º, INCISO II, DA LEI DISTRITAL N.º 7.222/2023 E DO ARTIGO 1º, INCISOS I E II, DA LEI 7.059/2022

Lei Distrital n.º 6.639/2020

Quanto ao artigo 1º, incisos II a VI, da Lei Distrital n.º 6.639/2020, que altera a Lei Distrital n.º 3.035/2002, que dispõe sobre o Plano Diretor de Publicidade das Regiões Administrativas do Plano Piloto – RA I, do Cruzeiro – RA XI, de Candangolândia – RA XIX, do Lago Sul – RA XVI e do Lago Norte – RA XVIII, cumpre ressaltar as seguintes modificações na Lei Distrital n.º 3.035/2002, nos termos da inicial do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios (ID 73356400):

1) **Alteração do Artigo 12, inciso IV, da Lei Distrital n.º 3.035/2002 pelo artigo 1º, inciso III, da Lei Distrital n.º 6.639/2020** - Aumento da altura máxima dos meios de propaganda classificadas como especiais – área total de exposição superior a 35m² e inferior ou igual 70m² e altura máxima de **14 metros** (antes era 12 metros);

2) **Alteração do Artigo 12, § 1º, da Lei Distrital n.º 3.035/2002 pelo artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 6.639/2020** – **Ampliou** a dimensão de meios de propagandas especiais fixos no solo, **alterando** a área máxima de exposição da face – **de não poderá ultrapassar de 35 m², para não pode ultrapassar 60 m².**

4) **Acréscimo do artigo 16, § 4º, da Lei Distrital n.º 3.035/2002 pelo artigo 1º, inciso IV, da Lei Distrital n.º 6.639/2020** – **Admitiu 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.

5) **Alteração do artigo 17, § 2º, da Lei Distrital n.º 3.035/2002 pelo artigo 1º, inciso V, da Lei Distrital n.º 6.639/2020** – admitiu a instalação de painéis para veiculação de produtos, marcas e serviços, com o sem patrocinador, bem como **a divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público nos lotes edificadas 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.

6) Acréscimo do artigo 84, parágrafo único, da Lei Distrital n.º 3.035/2002 pelo artigo 1º, inciso VI, da Lei Distrital n.º 6.639/2020 – **“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”**.

Lei Distrital n.º 7.222/2023

No que se refere ao artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.222/2023, cabe enfatizar as seguintes alterações na Lei Distrital n.º 3.035/2002:

Alteração dos incisos II e III do artigo 12 da Lei Distrital n.º 3.035/2002 pelo artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.222/2023: ampliando os meios de propaganda de: a) médio porte – **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**; e**

b) grande porte – **de área total de exposição permitida acima de 20 m² e inferior ou igual a 35m² e altura máxima 10 metros para área total de exposição acima de 22 m² e inferior ou igual a 35 m², e altura máxima de **12 metros**.**

Lei Distrital n.º 7.059/2022

Quanto ao artigo 1º, incisos I e II da Lei Distrital n.º 7.059/2022, que altera a Lei Distrital n.º 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), cumpre destacar as seguintes modificações na Lei Distrital n.º 3.036/2002:

1) **Alteração do artigo 1º da Lei Distrital n.º 3.036/2002 pelo artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 7.059/2022** – **Acréscimo de novas regiões administrativas** que se submetem a Lei Distrital n.º 3.036/2002 – 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.

2) **Alteração do artigo 12, inciso IV, da Lei Distrital n.º 3.036/2002 pelo artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.059/2022** - Aumento da altura máxima dos meios de propaganda classificadas como especiais – área total de exposição superior a 35 m² e inferior ou igual a 70m² e altura máxima de **14 metros** (antes era 12 metros);

3) **Alteração do Artigo 12, § 1º, da Lei Distrital n.º 3.036/2002 pelo artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.059/2022 – Ampliou** a dimensão de meios de propagandas especiais fixos no solo, alterando a área máxima **de** exposição da face de não poderá ultrapassar **35 m², para não pode ultrapassar 60 m².**

Observa-se que o **artigo 1º, incisos II, III e IV da Lei Distrital n.º 6.639/2020, o artigo 1º, incisos II, da Lei Distrital n.º 7.222/2023 e o artigo 1º, incisos I e II, da Lei Distrital n.º 7.059/2022** dispõem sobre os meios de propagandas afixados em edificações, bem como sobre os meios de propagandas fixos no solo em área pública ou no interior de lotes, permitindo alterações nas dimensões dos portes das propagandas ou possibilitando instalações em novas localidades, sem, contudo, realizar estudo técnico prévio de impacto sobre o meio ambiente e os patrimônios arquitetônico e paisagístico, o que viola a Lei de Orgânica do Distrito Federal, que exige uma ocupação ordenada do território, nos termos do artigo 51, *caput*, e § 3º.

Ressalte-se que é obrigação do Poder Público exercer o controle e o combate da poluição ambiental, controlar e fiscalizar obras e atividades nos bens públicos que possam degradar o meio ambiente, bem como defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (artigos 278 e 279, incisos VI e XXIII, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal).

Saliente-se que a Lei Orgânica, em seu artigo 3º, inciso XI, impõe ao Distrito Federal a obrigação de zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, que é tombado, de modo que a administração dos bens públicos e o uso e a ocupação do solo em espaços urbanos devem promover o desenvolvimento sustentável de cada localidade, adequando o direito de construir aos interesses sociais e públicos, bem como às normas urbanísticas e ambientais, sob pena de violar os artigos 278; 279, incisos I, II, VI, XIII, XXIII; 312, incisos I, V, VI; 314, parágrafo único, incisos I, III, IV, V, IX, X, XI; 315, inciso III; 316, § 2º; 317, § 1º; 319 e 326, inciso, I, todos da aludida norma.

No caso, no tocante às alterações realizadas **na Lei Distrital n.º 3.035/2002**, com a finalidade de:

a) acrescentar novas localidades (Setores Bancários Norte e Sul – SBN e SBS e nos Setores Comerciais Norte e Sul – SCN e SCS) onde se permitam a instalação de painéis para divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público (artigo 1º, inciso IV, da Lei Distrital n.º 6.639/2020);

b) ampliar as dimensões de diversos equipamentos publicitários, denominados de meios de propaganda fixos no solo – “*médio porte*” (artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.222/2023), “*grande porte*” (artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.222/2023), “*especial*” (artigo 1º, inciso IV, da Lei Distrital n.º 6.639/2020), “*especial fixos no solo – área máxima de exposição da face*” (artigo 1º, inciso III, da Lei Distrital n.º 6.639/2020) - instalados em Brasília e em diversas regiões administrativas; bem como, **na Lei Distrital 3.036/2002**, com o objetivo de:

c) incluir novas regiões administrativas - 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 Arniequeiras – RA XXXIII – para se submeterem ao Plano Diretor de Publicidade da Lei Distrital n.º 3.036/2002 (artigo 1º, inciso I, da Lei n.º 7.059/2022); e

d) ampliar as dimensões dos meios de propaganda classificadas como “especiais” e “*especial fixos no solo – área máxima de exposição da face*” (artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.059/2022); sem, entretanto, em nenhuma das referidas situações demonstrar que atende a ocupação ordenada do território do Distrito Federal e que protege ao meio ambiente, patrimônio e paisagístico, viola diversos dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Frise-se que o excesso de painéis publicitários sem a realização de estudo prévio, pode ainda descaracterizar a arquitetura original do Distrito Federal, acarretar desconforto visual, poluição luminosa e sonora e prejudicar a qualidade de vida da população.

Lado outro, impende reforçar que a competência para administrar bens públicos e tratar do uso e ocupação do solo do Distrito Federal é privativa do Poder Executivo Local, de modo que a referida intervenção pelo Poder Legislativo Local **acarreta violação ao Princípio da Separação de Poderes**.

Ressalve-se, contudo, a alteração promovida pelo artigo 1º, inciso V, da Lei Distrital n.º 6.639/2020, que modificou o artigo 17, § 2º, da Lei Distrital n.º 3.035/2002, simplesmente acrescentando o assunto “*divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público*”, nos lotes edificadas 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, onde era 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.

Na hipótese, não vislumbro que a “*divulgação de conteúdo jornalístico ou de interesse público*” em localidades onde já eram autorizados os meios de propaganda, interfira na competência privativa do Executivo Local de administrar os bens públicos ou de uso e ocupação do solo do Distrito Federal, ou privilegie interesses particulares em detrimento do interesse público, ou mesmo acarrete prejuízos à coletividade.

Pondero ainda que não verifico inconstitucionalidade material quanto ao artigo 1º, inciso VI, da Lei Distrital n.º 6.639/2020, que acrescenta ao artigo 84 da Lei Distrital n.º 3.035/2002 à possibilidade de delegação da cobrança de preços públicos e da fiscalização a órgãos, entidades ou autarquias do Distrito Federal, mediante convênio.

Saliente-se que essa delegação não interfere na competência do Chefe do Executivo Local para administrar os bens públicos, pois, como exposto no tópico da inconstitucionalidade formal, a supervisão e a regulamentação permanecem sob responsabilidade do Poder Executivo Local, de modo que o Poder Legislativo Local não viola o Princípio da Separação dos Poderes.

Assim, acolho a alegação de **inconstitucionalidade material** do artigo 1º, incisos II, III e IV da Lei Distrital n.º 6.639/2020, do artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.222/2023 e do artigo 1º, incisos I e II, da Lei Distrital n.º 7.059/2022.

-

Lei Distrital n.º 7.218/2023

No que concerne a Lei Distrital n.º 7.218/2023, cumpre expor as seguintes modificações nas Leis Distritais n.º 3.035/2002 e n.º 3.036/2002:

1) **Alteração do artigo 71, § 1º, da Lei Distrital n.º 3.035/2002 pelo artigo 1º, inciso I, da Lei Distrital n.º 7.218/2023, e do artigo 57, § 1º, da Lei Distrital n.º 3.036/2002 pelo artigo 2º, inciso I, da Lei Distrital n.º 7.218/2023 para possibilitar que a **autorização de uso seja 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 (antes era em caráter precário e por prazo estipulado).**

2) **Alteração do artigo 71, § 3º, da Leis Distrital n.º 3.035/2002 pelo artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.218/2023 e artigo 57, § 3º, da Lei Distrital n.º 3.036/2002 pelo artigo 2º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.218/2023, para permitir **que áreas e pontos objetos de autorizações e permissões sejam concedidas sem licitação, desde que o prazo não exceda 10 (dez) anos** (antes a permissão ou concessão de uso deveria sempre ser precedida de licitação pública).**

Verifica-se que o artigo 1º, incisos I e II, da Lei Distrital n.º 7.218/2023 altera o artigo 71, §§1º e 3º da Lei Distrital n.º 3.035/2002 e o artigo 2º, incisos I e II, da Lei Distrital n.º 7.218/2013, modifica o artigo 57, §§1º e 3º da Lei Distrital n.º 3.036/2002, para reduzir as exigências legais na autorização de uso, flexibilizar a necessidade de licitação em casos de permissão de uso e autorizar que sejam instaladas estruturas físicas publicitárias e propagandas por um período de até 10 (dez) anos, sem necessidade de licitação ou concorrência pública.

Na hipótese, constata-se a violação aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da transparência, da livre concorrência e do interesse público, uma vez que autorizar a permissão de uso a terceiros sem realizar licitação ou concorrência pública, infringe as condições de igualdade com outros interessados e a competição justa nos processos de contratação de bens públicos, podendo, inclusive, privilegiar indevidamente quem já ocupa os espaços públicos (artigos 19, *caput*; 48; e 49; todos da Lei Orgânica do Distrito Federal).

Acrescente-se que o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal preceitua que: “*Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;*”.

Diante disso, no exercício da competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos administrativos, editou-se a Lei n.º 14.133/2021, que em seu artigo 2º, inciso IV, estabelece que se aplica a Lei de Licitações quando se tratar de concessão e permissão de uso de bens públicos.

No caso, autorizar a permissão de uso de áreas públicas por um período de até 10 (dez) anos a terceiros, sem licitação prévia, infringe a Lei n.º 14.133/2021.

De outro norte, ressalto que o artigo 1º, inciso III, da Lei Distrital n.º 7.218/2023, que altera gramaticalmente a redação do § 5º do artigo 57 da Lei Distrital n.º 3.036/2002 de “A rescisão do contrato de permissão ou concessão de uso **implicará** cancelamento do licenciamento” para “A rescisão do contrato de permissão ou concessão de uso **implica** o cancelamento do

licenciamento”, não altera o sentido da norma, ou torna o dispositivo ambíguo, para fundamentar a necessidade de necessidade de controle de constitucionalidade.

Dessa forma, acolho a **inconstitucionalidade material do artigo 1º, incisos I e II, e artigo 2º, incisos I e II, ambos da Lei Distrital n.º 7.218/2023.**

DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO

O **Governador do Distrito Federal** requereu, subsidiariamente, que, em caso de procedência da ação de inconstitucionalidade, sejam modulados os efeitos, nos termos do artigo 27 da Lei Federal n.º 9.868/1999 e do artigo 160 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (ID 74147185).

Diante do reconhecimento parcial de inconstitucionalidade das Leis Distritais n.º 6.639/2020, n.º 7.059/2022, n.º 7.218/2023 e n.º 7.222/2023, verifica-se que a pretensão merece acolhida.

O artigo 160 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal preceitua que: “Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, o Conselho Especial poderá, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

O artigo 27 da Lei n.º 9.868/1999 ressalva, ao Tribunal, de modo excepcional e por maioria de 2/3 dos seus membros, a possibilidade de modular os efeitos da decisão, estabelecendo outro termo para a sua eficácia, por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social:

“Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

A modulação dos efeitos de decisão que declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo objetiva preservar situações jurídicas constituídas durante a égide da norma inconstitucional, cuja não preservação comprometeria a segurança jurídica ou, ainda, interesse social de excepcional relevo.

No caso, considerando que é exposto nos autos que existem vários contratos administrativos em andamento – sobre meios de publicidade em espaços urbanos do Distrito Federal - celebrados na vigência da legislação ora impugnada, o reconhecimento da inconstitucionalidade retroativa acarretaria insegurança jurídica.

Saliente-se que os contratados têm legítima expectativa de que os contratos celebrados sejam cumpridos, de modo que rescisões abruptas podem acarretar o dever de indenizar, diante dos investimentos feitos pelos envolvidos de boa-fé.

Assim, acompanho o eminente Relator para modular os efeitos da decisão, resguardando os negócios jurídicos celebrados com base nos dispositivos ora afastados, pelo prazo de até 1 (um) ano da data da publicação do acórdão da presente ação.

Diante do exposto, acompanho o Relator, admito a ação direta e julgo parcialmente procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade formal e material dos seguintes dispositivos: **a)** artigo 1º, incisos II, III e IV da Lei Distrital n.º 6.639/2020; **b)** artigo 1º, inciso II, da Lei Distrital n.º 7.222/2023; **c)** do artigo 1º, incisos I e II, da Lei Distrital n.º 7.059/2022; e **d)** artigo 1º, incisos I e II, e artigo 2º, incisos I e II, ambos da Lei Distrital n.º 7.218/2023; com eficácia *erga omnes* e modulação temporal para resguardar os negócios jurídicos celebrados com fundamentos nos dispositivos ora afastados, pelo prazo de até 1 (um) ano da data da publicação do acórdão da presente ação.

É como voto.

[1] Art. 52 da Lei Orgânica do Distrito Federal: “*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.*”.

[2] Art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal: “*A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe: (...) § 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.*”.

[3] Art. 100, inciso VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal: “*Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal: [...] VI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;*”.

[4] Art. 51 da Lei Orgânica do Distrito Federal: “*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 [...] § 3º O Distrito Federal utilizará, seus bens dominiais como instrumento para a realização de políticas de ocupação ordenada do território*”.

[5] Art. 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal: “*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. (Legislação correlata - Decreto 32619 de 17/12/2010). [...] § 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.*”

[6] Art. 317 da Lei Orgânica do Distrito Federal: “*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” [...].

[7] Art. 319 da Lei Orgânica do Distrito Federal: “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. § 1º Os Planos de Desenvolvimento Local serão elaborados por Unidades de Planejamento Territorial, a partir do agrupamento das Regiões Administrativas definidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial, em função da forma e da natureza das relações sociais e suas interações espaciais, além de fatores socioeconômicos, urbanísticos e ambientais. § 2º Os Planos de Desenvolvimento Local serão elaborados e encaminhados à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo Poder Executivo, no prazo máximo de 3 (três) anos, a partir da data de vigência do Plano Diretor de Ordenamento Territorial. § 3º Os Planos de Desenvolvimento Local terão como conteúdo mínimo: I - projetos especiais de intervenção urbana; II - indicação de prioridades e metas das ações a serem executadas; III - previsões orçamentárias relativas aos serviços e às obras a serem realizados. § 4º Os Planos de Desenvolvimento Local serão elaborados pelo Poder Executivo, para o período de 5 (cinco) anos, passíveis de revisão a cada ano, por iniciativa do Poder Executivo ou por iniciativa popular, mediante lei complementar específica, desde que comprovado o interesse público. § 5º O prazo de vigência do Plano de Desenvolvimento Local poderá ser prorrogado, mediante lei complementar específica de iniciativa do Poder Executivo, por até cinco anos, dentro da vigência do Plano Diretor de Ordenamento Territorial.”.

[8] Artigo 278 da Lei Orgânica do Distrito Federal: “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”.

[9] Art. 279 da Lei Orgânica do Distrito Federal: “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”.

[10] Art. 312 da Lei Orgânica do Distrito Federal: “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;”.

[11] Art. 314 da Lei Orgânica do Distrito Federal: “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; c) a não edificação, subutilização ou não utilização do solo urbano edificável”.

[12] Art. 315 da Lei Orgânica do Distrito Federal: “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”.

[13] Art. 326 da Lei Orgânica do Distrito Federal: “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;”.

[14] Artigo 146 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal: “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”.

[15] Art. 15 da Lei Orgânica do Distrito Federal: “Compete privativamente ao Distrito Federal: [...] X - elaborar e executar o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e Planos de Desenvolvimento Local, para promover adequado ordenamento territorial, integrado aos valores ambientais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;”.

[16] Art. 53 da Lei Orgânica do Distrito Federal: “São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo. § 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes. § 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica”.

[17] Art. 12 da Lei n.º 9.868/1999: “Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias,

submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.”

[18] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 1254.

[19] SABBAG, Eduardo. *Elementos do Direito tributário*. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2015. *E-book*. pág.248. ISBN 9788502618893. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502618893/>. Acesso em: 13 jan. 2026.

[20] PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo - 38ª Edição 2025*. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. pág.259. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 14 jan. 2026.

DECISÃO

Julgou-se parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade formal e material do: a) art. 1º, II, III e IV da Lei 6.639/2020; b) art. 1º, II, e art. 2º, I e II da Lei 7.222/2023; c) art. 1º, I e II da Lei 7.059/2022; e d) art. 1º, I e II da Lei 7.218/2023, com eficácia "erga omnes" e modulação temporal, com efeitos prospectivos, para resguardar a eficácia dos atos e negócios jurídicos já pactuados com fundamento na norma ora afastada, pelo prazo de até um ano após a publicação do presente acórdão. Decisão por maioria

Assinado eletronicamente por:

SERGIO XAVIER DE SOUZA ROCHA 24/03/2026 15:49:53

<https://pje2i-consultapublica.tjdft.jus.br/documento?x=26032415495329700000078210786>

ID do documento: 80987177



26032415495329700000078210786