

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 607.940 DISTRITO FEDERAL

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Cuida-se de recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios contra acórdão em que o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo órgão ministerial. Objetiva o **Parquet** a declaração de inconstitucionalidade, com efeitos **ex tunc** e **erga omnes**, da Lei Complementar Distrital nº 710, de 6 de setembro de 2005, que dispõe sobre projetos urbanísticos e diretrizes especiais para unidades autônomas (PDEU), sob a alegação de que referido diploma normativo contrariaria os arts. 312, 314, 316, 317, 318, 319, 321 e 326 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Em sede extraordinária, articula o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios **haver ofensa ao art. 182, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, sob o argumento, em essência, de que a lei impugnada violaria as principais regras da política de desenvolvimento urbano que alçaram o plano diretor à condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.**

A Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Governador do Distrito Federal contra-arrazoaram pelo não provimento do apelo extremo.

O extraordinário não foi admitido na instância de origem, tendo logrado trânsito junto ao Supremo somente por força de decisão de seu então Relator, Ministro **Ayres Britto**. Em seguida, a matéria aqui versada foi inserida no Plenário Virtual sob o Tema nº 348 – “plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano”, tendo sua repercussão geral sido reconhecida.

A Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República Dr. **Wagner de Castro Mathias Neto**, opinou pelo provimento do recurso.

Iniciado o julgamento pelo Plenário em 21/8/14, o nobre Relator, Ministro **Teori Zavascki**, votou pelo não provimento do apelo extremo, no que foi acompanhado pelo Ministro **Roberto Barroso**. Deles divergiu o Ministro **Marco Aurélio**, que provia o recurso. A apreciação do tema foi, então, interrompida por pedido de vista do Ministro **Luiz Fux**.

A deliberação foi retomada em sessão realizada em 29/4/15, ocasião em que, após os votos dos Ministros **Luiz Fux** e **Rosa Weber** pelo conhecimento do extraordinário e por seu não provimento, pedi vista dos autos no intuito de refletir mais sobre a controvérsia, a amplitude da decisão a ser tomada pela Corte e os efeitos concretos das teses.

É o breve relatório.

Sob o ponto de vista da técnica jurídica, nada tenho a acrescentar ao brilhante voto proferido pelo Ministro **Teori Zavascki**, complementado pelo lapidar pronunciamento do Ministro **Luiz Fux**.

Convencido da constitucionalidade da lei distrital atacada, acompanho o entendimento esposado pelo Ministro Relator, corroborando também a consideração feita pelo Ministro **Luiz Fux** em seu voto-vista, no sentido de que

“o Plano Diretor é o instrumento legal que dita a atuação do Município ou do Distrito Federal quanto ao ordenamento urbano, traçando suas linhas gerais, porém a sua execução pode se dar mediante a expedição de outras lei e decretos, desde que guardem conformidade com o Plano Diretor”.

Isso não significa, todavia, que esteja tranquilo quanto à decisão que vai-se delineando nesta Corte. Minha maior preocupação, já externada em momento anterior, não é de ordem jurídica, mas sim de ordem prática. Rememoro que, por ocasião da primeira sessão de julgamento, ressaltai que o tema em voga pode apresentar situações casuísticas próprias, muitas vezes específicas e que não se enquadrarão nos limites jurídicos que nos levam a um provimento jurisdicional, o que torna deveras complexa essa tarefa de definir os limites da decisão para a qual será conferida a repercussão geral.

Reitero ser necessária extrema cautela na fixação de parâmetros de repercussão geral sobre a questão relativa a loteamentos ou parcelamentos do solo urbano **com base em lei específica do Distrito Federal**, sobretudo quando se tem por ponto de partida apenas e tão somente aquilo que a Constituição diz a respeito da necessidade de haver plano diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes.

A execução da política de desenvolvimento e de expansão urbana não foi atribuída aos municípios imotivadamente. Questões atinentes à política urbana são, notadamente, de **interesse sobretudo local**. O próprio legislador constituinte, reconhecendo essa realidade, reservou à União a edição de normas gerais sobre o assunto, conferindo às municipalidades a competência para complementar ou suplementar a legislação federal quando assim for necessário e possível. Atribuiu também a essas últimas, consoante ressaltado, a tarefa de executar a política urbana, visto que nenhum outro ente federativo poderia fazê-lo com maior acuidade.

A definição da maneira como se dará o ordenamento, a ocupação, a expansão e o desenvolvimento urbanos é algo crucial para os municípios, por serem eles – diferentemente da União e dos Estados - diretamente afetados pelos rumos que essas políticas públicas tomam.

Questões atinentes ao ponto específico sobre o qual aqui se debruça, no caso, o loteamento e o parcelamento do solo urbano sob a forma de condomínios fechados, interferem decisivamente na organização, na dinâmica de funcionamento e na vida da municipalidade e há discussões quanto à possibilidade de uma lei municipal poder ou não contrariar lei federal que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979), lei de condomínio em edificações e incorporações imobiliárias (Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964) e até disposições sobre relações condominiais e de vizinhança estabelecidas pelo Código Civil e que não são, a toda evidência, objeto deste recurso extraordinário.

Considerando que cada ente da Federação conta com uma realidade que lhe é peculiar e, por isso mesmo, demanda políticas urbanas

singulares, adequadas a sua realidade, a suas necessidades e a suas aspirações, qualquer passo no sentido de se estabelecer uma padronização deve ser tomado com cuidado, pois as repercussões no plano fático podem ser enormes, muito variadas e, por vezes, indesejáveis.

Reproduzo, em reforço à convicção externada, consideração por mim lançada quando de meu pedido de vista:

“Faz-se um grande loteamento, e isso veda o acesso da população, porque esse loteamento é fechado, é um condomínio fechado. Aí, um cidadão, para ir de uma residência dele a uma escola, tem de dar a volta num longo loteamento fechado. Isso pode inviabilizar a disciplina de determinados municípios. Talvez, aqui em Brasília, esse problema não exista, mas possa vir a existir, de acordo com legislações específicas, nos outros cinco mil quinhentos e setenta e cinco municípios do Brasil. (...) [A] partir de uma repercussão geral relativa a uma lei do Distrito Federal, nós estaríamos trazendo balizamento para todos esses cinco mil quinhentos e setenta e cinco municípios.”

Conforme bem ressaltado pelo Ministério Público, a implantação de loteamentos fechados afeta o planejamento urbanístico global e repercute no direito de locomoção, no direito ao uso e à ocupação do solo, no meio ambiente, na arrecadação tributária do município, na segurança pública. Tem ainda profunda implicação para a adequada distribuição espacial das atividades socioeconômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários, para a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e para a prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado. Exatamente pelo fato de cada município ter uma situação única no tangente a esses pontos é que não se pode, com base na realidade de um único ente, conferir à hipótese solução excessivamente ampla e genérica.

Dito isso, defendo que a solução a ser adotada em repercussão geral, a fim de se evitarem maiores perturbações, seja a mais restrita possível,

ficando claro, a despeito da tese abstrata a ser lançada, que, embora lei distinta do plano diretor possa vir a regular o ordenamento urbano, esse deverá sempre guardar obediência não apenas para com aquele diploma normativo, mas também para com as garantias constitucionais dos demais cidadãos, aqueles que residem fora dos muros do loteamento fechado. Aliás, qualquer regra que venha a inviabilizar o exercício das liberdades e garantias fundamentais dos demais indivíduos há de ser prontamente rechaçada, ainda que sob o aspecto formal possa parecer hígida.

Diante do exposto, **nego provimento** ao extraordinário e reputo constitucional a Lei Complementar Distrital nº 710, de 6 de setembro de 2005, que dispôs sobre a ocupação e o parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, **apenas sob o fundamento de que ela não ofende o art. 182, §§ 1º e 2º da Constituição Federal.**

Fazendo remissão às palavras do Ministro Relator, entendo encontrar-se inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos municípios e ao Distrito Federal a edição de leis dessa espécie, inclusive pelo que dispõe o art. 24, inciso I, da Constituição Federal, que definiu que o Distrito Federal também detém competência concorrente com a União e os estados para legislar sobre direito urbanístico, nada impedindo que essa matéria seja disciplinada em ato normativo separado do plano diretor.

Sugiro, assim, a aprovação da seguinte tese: **os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes do plano diretor.**

É como voto.