

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 11.09.98  
EMENTÁRIO Nº 1 9 2 2 - 0 1

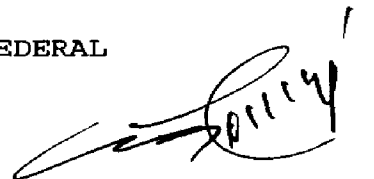
1

20/05/98

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 209-1 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR : MIN. SYDNEY SANCHES**  
**REQUERENTE: FEDERACAO NACIONAL DOS CORRETORES DE IMOVEIS**  
**ADVOGADO: CELSO RENATO D'AVILA**  
**REQUERIDO: SENADO FEDERAL**  
**REQUERIDO: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**



**EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO § 2º DO ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 6º, BEM COMO DOS ARTS. 7º, 8º E 13, TODOS DA LEI Nº 54, DE 23.09.1989, DO DISTRITO FEDERAL, DE CARÁTER MUNICIPAL: IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DA AÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM".

1. Ao ensejo da apreciação da medida cautelar, o Plenário da Corte enfrentou a questão relativa à legitimidade ativa "ad causam" e teve por preenchida essa condição da ação, conforme entendimento que, à época, era majoritário.

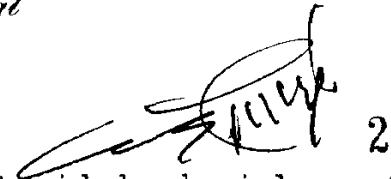
2. É sabido que, posteriormente, tal entendimento se alterou, quando da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 569-3/600-DF, proposta, igualmente, pela FEDERAÇÃO NACIONAL DOS CORRETORES DE IMÓVEIS (D.J. de 03.09.1991, p. 11.866).

3. Embora, no caso presente, o Plenário haja admitido a legitimidade ativa "ad causam", o certo é que o fez, quando ainda não haviam sido colhidas informações do Senado Federal, do Governador do Distrito Federal nem as manifestações da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da União.

4. Mas a preliminar de ilegitimidade ativa foi suscitada nas informações do Governador do Distrito Federal, contando com manifestações, no mesmo sentido, da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República.

5. Importaria saber, então, se é possível, ao Plenário do Tribunal, que antes reconheceu a legitimidade ativa "ad causam", ao ensejo do deferimento da cautelar,





voltar a examinar a questão, na oportunidade do julgamento do mérito.

6. Em princípio, não haveria preclusão, até porque o Governador do Distrito Federal não poderia ficar previamente impedido de levantar a questão, em suas informações. Assim, também, a Advocacia Geral da União e Procuradoria Geral da República, em suas manifestações.

7. Mas a Corte, no caso presente, pode ser poupada do exame dessa questão processual.

8. É que falta possibilidade jurídica à ação proposta, matéria não examinada no referido aresto.

E o exame dessa condição da ação deve preceder o da relativa à legitimidade ativa "ad causam".

Se a ação é juridicamente impossível, não há necessidade de se perquirir quem pode propô-la.

Em outras palavras, se a ação não pode ser proposta por ninguém, exatamente porque inadmissível, torna-se dispensável a verificação de sua titularidade.

9. E, tanto as informações do Governador do Distrito Federal, quanto as manifestações da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República, demonstraram que a Ação Direta de Inconstitucionalidade é juridicamente impossível, no caso, pois objetiva, em controle concentrado de constitucionalidade, a declaração de inconstitucionalidade de Lei do Distrito Federal, que, todavia, tem natureza de lei local, mais precisamente municipal. E não federal ou estadual.

10. Com efeito, a competência do Supremo Tribunal Federal, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, é a de declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, como está expresso no art. 102, I, "a", da Constituição Federal, quando afrontada esta última.

E não de lei de natureza municipal.

11. Em se tratando de lei municipal, o controle de constitucionalidade se faz, pelo sistema difuso - e não concentrado - ou seja, apenas no julgamento de casos concretos, com eficácia "inter partes" e não "erga omnes", quando confrontado o ato normativo local com a Constituição Federal.

12. O controle de constitucionalidade concentrado, nesse caso, somente será possível, em face da Constituição dos Estados, se ocorrente a hipótese prevista no § 2º do art. 125 da Constituição Federal.

13. Não é, porém, o caso dos autos, pois o que se pretende é que o Supremo Tribunal Federal, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, declare a inconstitucionalidade de Lei que, embora aprovada pelo Senado Federal, no âmbito da

competência residual prevista no art. 16 do A.D.C.T., e sancionada pelo Governador do Distrito Federal, que tivera iniciativa de propô-la, tem o mesmo âmbito de uma Lei municipal, reguladora do parcelamento e aproveitamento do solo urbano, em face do que dispõem os artigos 29, 30, inc. VIII, 32, § 1º, da Constituição Federal.

Se a Lei, na hipótese, excedeu, ou não, os limites da competência de um Município e, conseqüentemente, do Distrito Federal, é matéria de mérito.

O que importa, porém, até aqui, é que a Constituição Federal não admite Ação Direta de Inconstitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal, de lei de natureza municipal, mediante confronto com a própria Carta Magna.

14. Precedentes: A.D.I. nº 611, R.T.J. 145/491; A.D.I. nº 880-DF, D.J. de 04.02.94, p. 908, Ementário nº 1731-1 e A.D.I. nº 1.375, D.J. de 23.02.96.

15. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, por impossibilidade jurídica do pedido, e, conseqüentemente, revogada a medida cautelar anteriormente concedida, porque prejudicada com o presente desfecho.

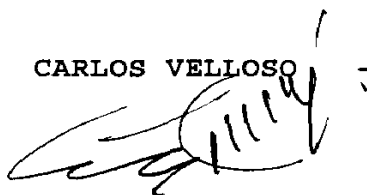
A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer da ação direta, ficando, em conseqüência, cassada a medida cautelar anteriormente concedida. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro CELSO DE MELLO, Presidente. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro CARLOS VELLOSO, Vice-Presidente.

Brasília, 20 de maio de 1998.

CARLOS VELLOSO

- PRESIDENTE



SYDNEY SANCHES

- RELATOR

20/05/98

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 209-1 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR:** MIN. SYDNEY SANCHES  
**REQUERENTE:** FEDERAÇÃO NACIONAL DOS CORRETORES DE IMÓVEIS  
**ADVOGADO:** CELSO RENATO D'AVILA  
**REQUERIDO:** SENADO FEDERAL  
**REQUERIDO:** GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

R E L A T Ó R I O




**O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES - (Relator):**

1. O então Vice-Procurador-Geral da República, Dr. MOACIR ANTONIO MACHADO DA SILVA, em parecer aprovado pelo então Procurador-Geral da República, Dr. ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA, resumiu a hipótese e, em seguida, opinou, nos termos seguintes (168/184):

"A Federação Nacional dos Corretores de Imóveis, com fundamento no art. 103, IX, da Constituição Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade do § 2º do art. 1º, do Parágrafo único, do art. 6º, bem como do arts. 7º, 8º e 13, todos da Lei nº 54, de 23 de setembro de 1989, sancionada pelo Governador do Distrito Federal, que dispõem:

"Art. 1º.....

§ 2º. Para os efeitos desta Lei, consideram-se parcelamentos urbanos de fato os realizados em território do Distrito Federal, em área rural, que resultarem em parcelas inferiores a dois hectares ou que tenham finalidade residencial ou de instalação de sítios de recreio, comércio ou

5 

indústria, quer assumam a forma de loteamentos, desmembramentos ou condomínios de fato.

Art. 6º.....

Parágrafo único. Quando a desconstituição envolver direito de terceiro, adquirente de parcela, caberá ao empreendedor arcar com os ônus correspondente.

Art. 7º. A desobediência ao artigo anterior constitui crime contra a administração pública, nos termos dos arts. 50, 51 e 52 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, crime de desobediência, nos termos do artigo 330 do Código Penal e infração administrativa, nos termos do art. 55, inciso X, da Lei 41, de 13 de setembro de 1989, independentemente da incidência das demais sanções administrativas, cíveis e criminais cabíveis.

§ 1º. Nos termos do art. 319 do Código Penal, constitui crime de prevaricação a falta de iniciativa das autoridades competentes para a apuração dos crimes ou infrações mencionadas no caput deste artigo.

§ 2º. Paralelamente às sanções penais, as autoridades mencionadas no parágrafo anterior tornam-se civilmente responsáveis e solidárias com aqueles que não atenderam às determinações do artigo anterior.

Art. 8º. O Distrito Federal promoverá as medidas administrativas e judiciais necessárias à desconstituição do parcelamento desautorizado, quando não atendido o disposto no art. 6º desta Lei, cabendo ao empreendedor a responsabilidade civil decorrente de direitos de terceiros adquirentes.

Art. 13. Consideram-se responsáveis solidários pelo ressarcimento das despesas

6 

de regularização, o loteador, o proprietário do terreno e os adquirentes de lotes, na proporção da área de seus respectivos lotes e/ou frações ideais, tendo estes últimos o direito de regresso contra o loteador."

2. Sustenta a Autora que a previsão de condomínio rural como forma de parcelamento urbano implica alteração de legislação federal pertinente, com assimilação de instituto regulado pelo Código Civil, quando ao legislador local incumbe apenas promover o "ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e ocupação do solo urbano" (art. 30, VIII, da Carta Federal).

Assinala, por outro lado, que a transformação do solo rural em urbano, submetendo os condomínios rurais à legislação local sobre parcelamentos urbanos, criou obrigações inexistentes à época de sua constituição, inclusive permitindo que os respectivos empreendedores sejam responsabilizados civil e penalmente por eventual omissão na recondução dos parcelamentos irregulares ao status quo ante, quando assim determinado pela Administração Pública.

Tal recondução - assevera - atenta contra os direitos relativos à propriedade condominial que, em sendo assegurados pela legislação federal (arts. 524 e 623 do Código Civil), não podem ser violados pela legislação distrital.

Argumenta, por fim, que a imposição de sanções civis (parágrafo único, do art. 6º e dos arts. 8º e 13) e penais (art. 7º) implica, além do mais, legislar sobre matéria de competência privativa da União, com violação ao disposto no art. 22, I, da Carta Federal.

3. Na sessão de 29 de junho de 1990, examinando a medida cautelar requerida pela Autora, o egrégio Plenário deliberou pela sua



concessão, suspendendo a eficácia dos dispositivos impugnados (fls. 52).

4. Requisitadas as informações, a Presidência do Senado Federal descreve a tramitação do Projeto de Lei nº 59, de 1989, de iniciativa do Governador do Distrito Federal, de que resultou a Lei nº 54, de 23 de novembro de 1989, encaminhando cópia das peças do respectivo processo legislativo (fls. 63/73).

5. O Governador do Distrito Federal, por seu turno, sustente, preliminarmente, a impossibilidade de se contestar, por via de ação direta, a validade de legislação de natureza municipal, como é o caso da Lei nº 54/89, que disciplina matéria relativa à política de desenvolvimento urbano, de interesse predominante local (art. 30, I e VIII, da Carta Federal).

Acrescenta que a Federação Nacional de Corretores de Imóveis não constitui entidade sindical de terceiro grau, para efeito de se legitimar à propositura de ação direta, tendo em vista a existência da Confederação Nacional de Profissões Liberais, representante maior da categoria, conforme demonstra o próprio Estatuto Social da Autora (fls. 33, art. 16, "c").

No mérito, argumenta, em síntese, que:

a) a legislação sobre loteamentos urbanos, ou com esta caracterização por força do critério da destinação (art. 4º, da Lei nº 4.504, de 1964), insere-se na competência municipal, atribuída ao Distrito Federal pelo art. 32, § 2º, da Lei Maior, cabendo-lhe, neste âmbito, promover a regularização dos parcelamentos de seu solo, bem como a respectiva desconstituição, tendo em vista os padrões de desenvolvimento urbano, a proteção ambiental e a garantia dos direitos dos adquirentes destas áreas;

b) os loteamentos em área rural, destinados a fins urbanos, sujeitam-se à aprovação prévia do Distrito Federal, em coordenação com o INCRA, dado o interesse relativo, entre outros, às questões sanitárias e de comunicação (art. 53 da Lei nº 6.766, de 1979, e precedentes desta Colenda Corte, v.g., no RE nº 5.552, RT 149/764, no RE nº 59.794, RTJ 47/670 e no RE 62.336, RTJ 48/686);

c) tais empreendimentos - ilegais porque não matriculados no Registro de Imóveis (art. 167 da Lei nº 6.015, de 1973) e porque dissimulados em condomínios rurais, quando há efetiva divisão das glebas, apenas para afastar a exigência do módulo rural mínimo de dois hectares (Portaria nº 32, do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário), - têm retalhado de forma indiscriminada o solo do Distrito Federal, comprometendo não só o crescimento harmônico e racional de sua população, como também a própria preservação do meio ambiente;

d) no § 2º do art. 1º, o legislador limitou-se a estabelecer normas de regularização ou desconstituição, que alcançam apenas os falsos condomínios rurais, consoante os critérios de destinação e dimensão indicados, sem prejudicar a competência legislativa que é própria da União;

e) no art. 6º, **caput** e parágrafo único, não se criou qualquer modalidade de responsabilidade civil ou penal, pois a notificação referida no dispositivo não gera efeito sancionário de espécie alguma, aplicando-se estritamente a disciplina prevista na legislação federal (art. 25 a 36 e 50 a 52, todos da Lei nº 6.766, de 1979, e art. 1º, da Lei nº 6.739, de 1979);



9  


f) tendo o Supremo Tribunal Federal, na Representação n° 1.070, declarado constitucional a Lei n° 6.739, de 1979, que em seu art. 1° prevê o cancelamento de matrícula e registro de imóvel rural vinculado a título nulo de pleno direito, ou realizados em desacordo com as Leis n°s 6.015, de 1973 e 6.216, de 1975, é indubitosa a validade da imposição da reconversão do imóvel ao **status quo ante**, com a desconstituição dos loteamentos dissimulados em condomínios;

g) o art. 7° é constitucional porque, na verdade, apenas reitera a legislação federal, que considera como configuradora dos delitos previstos no dispositivo, a conduta do loteador que, notificado para a regularização do empreendimento, omite-se da obrigação legalmente imposta, por capricho ou impossibilidade jurídica;

h) é perfeitamente constitucional a previsão de infração administrativa, pois "havendo ilícito administrativo é evidente que haja sanção, sob pena de ineficácia da norma" (fls. 118);

i) relativamente ao art. 8°, sendo patente a clandestinidade dos loteamentos, é indubitável que o Distrito Federal pode e deve promover as medidas administrativas e judiciais contidas na legislação pertinente, sob pena de omissão ilegal;

j) inexistente, ainda, qualquer violação à competência da União para legislar sobre o direito civil, porquanto nos dispositivos que prevêm a responsabilidade civil não ficou estabelecido qualquer critério relativo ao seu **quantum** ou ao seu **como** prevalecendo, pois, inteiramente a legislação nacional; e



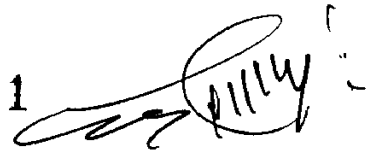
1) por igual, o art. 13 não cria norma de direito civil, limitando-se a reproduzir o assentado nos arts. 40 e 47, entre outros, da Lei nº 6.766/79.

6. Na defesa da legitimidade constitucional dos dispositivos impugnados, o Advogado-Geral da União, após ressaltar a ilegitimidade ativa da Autora e a impossibilidade de se conhecer de matéria de natureza municipal em ação direta de inconstitucionalidade, argumenta, que:

a) a necessidade da promulgação da Lei nº 54, de 1989, é justificada pela existência, no território distrital, de inúmeros loteamentos em conflito com a legislação federal de parcelamentos urbanos, quer porque não aprovados os respectivos projetos pelo governo local ou pelo INCRA, no caso de imóvel rural, quer porque a sua instalação invade áreas não consideradas como urbanas ou de expansão urbana, com prejuízo ao próprio equilíbrio ambiental da região;

b) o § 2º do art. 1º, ao prever que o condomínio de fato constitui parcelamento urbano de fato, não usurpou competência federal, pois, se ao Distrito Federal "compete ordenar e planejar o uso do solo, aí está contida, na ausência de outra norma constitucional específica, a competência para definir a natureza do imóvel situado no seu território, optando-se pelo critério definido: ou a situação do prédio, ou a sua destinação." (fls. 164);

c) o critério da destinação do imóvel, adotado pelo legislador distrital, encontra apoio na Lei nº 4.504, de 1964, bem como em doutrina e em jurisprudência (v.g., no RE nº 102.816, RTJ 123/573);



d) as providências do art. 6º, consectárias do exercício do poder de polícia decorrente das competências constitucionalmente atribuídas ao Distrito Federal, atingem apenas os loteamentos irregulares, buscando coibir, entre outros dos seus efeitos, aqueles gravosos ao meio ambiente, cuja tutela, aliás, incumbe ao Estado (art. 24, VIII, 3º, II, e 225 da Carta Federal);

e) o art. 7º é constitucional, porquanto apenas reproduz dispositivos da legislação federal, sem implicar, por si só, a criação de novos tipos penais; e

f) assim também os arts. 8º e 13, os quais apenas "tornam explícitas regras já consagradas na legislação especial sobre condomínios e incorporações e na legislação comum (Código Civil) a respeito de responsabilidade por ato ilícito e sobre responsabilidade solidária" (fls. 167).

7. Em cumprimento ao despacho, de fls. 143, vieram os autos, com vista, ao Procurador-Geral da República para pronunciamento acerca da controvérsia (art. 103, § 1º, da Constituição Federal).

- II -

8. A preliminar de ilegitimidade ativa da Federação Nacional dos Corretores de Imóveis, argüida em face do art. 103, IX, da Constituição Federal, é relevante e determina, a nosso ver, o não conhecimento da ação direta, considerando que, na categoria representativa em que se enquadra, a Autora constitui, não obstante a qualificação de nacional, entidade sindical de segundo grau, que a jurisprudência desta Corte já afirmou não ter qualidade para invocar legitimidade ativa para o controle abstrato de constitucionalidade.

Com efeito, não é unicamente o caráter nacional da entidade sindical que, por si só, lhe confere legitimidade para ação direta, mas sua condição de entidade confederativa que pressupõe, além deste âmbito de representatividade, também uma estrutura organizacional complexa, envolvendo, em sua base, sindicatos e, intermediariamente, federações.

Na hipótese dos autos, tal interpretação implica reconhecer legitimidade ativa apenas à Confederação Nacional das Profissões Liberais, de que a Federação Nacional dos Corretores de Imóveis é integrante, como seu trigésimo terceiro grupo profissional (Portaria MTb n° 6.339, de 18.12.86).

Dentro desta perspectiva, o Supremo Tribunal Federal não conheceu de ações diretas promovidas por outras Federações Nacionais, integrantes do mesmo Plano Confederativo, entre os quais, a dos Advogados (ADIn n° 599-5-DF, in DJ de 15.05.92, ADIn n° 488-3 DF, in DJ de 12.06.92), a dos Farmacêuticos (ADIn n° 689-4-DF, in DJ de 15.05.92) e a dos Engenheiros (ADIn n° 17-9-DF, in DJ de 24.05.91).

Certo que, no julgamento da medida liminar, o eg. Plenário, por maioria, admitiu a legitimidade da Autora para a propositura da ação direta em face do art. 573, parágrafo único, da consolidação das Leis do Trabalho, segundo o qual "as federações de sindicatos de profissões liberais poderão ser organizadas independentemente do grupo básico da confederação, sempre que as respectivas profissões se acharem submetidas, por disposições de lei, a um único regulamento."

Em precedente de maior expressão, consubstanciado na ADIn n° 569-3/600-DF, em que a mesma Federação Nacional dos Corretores de


Imóveis impugnava atos normativos do Distrito Federal, esta Colenda Corte, através de despacho do em. Relator, Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, posterior à própria decisão proferida no julgamento liminar da presente ação direta, confirmou a jurisprudência no sentido de que "à luz do art. 103, IX, CF, no âmbito do sistema confederativo de representação sindical preservado pela Constituição (art. 8º, III), só as confederações sindicais estão legitimadas à propositura de ação direta: em consequência, reiteradamente, tem negado legitimação ativa a federação ou sindicatos, ainda que nacionais (...)" (in DJ de 03.09.91).

De qualquer forma, admitindo que o entendimento do Supremo Tribunal Federal caminhe no sentido de uma interpretação mais elástica do preceito, em face do art. 573, parágrafo único, da CLT, ainda assim temos como ilegítima a Autora para a provocação da ação direta, pois, abdicando da faculdade instituída no dispositivo, a Federação Nacional dos Corretores de Imóveis integrou-se na Confederação Nacional das Profissões, Liberais, resultando do enquadramento sindical a representatividade superior daquela categoria profissional pela entidade confederativa, com exclusão da federativa, em face do princípio da unicidade sindical, enquanto exceção ao princípio da liberdade sindical.

Daí porque, preliminarmente, entende o Ministério Público Federal ser ilegítima a Autora para a propositura da ação direta.

- III -

Para ainda obstar o conhecimento da ação direta, sustentam o Distrito Federal e o Advogado-Geral da União a impossibilidade jurídica do pedido, fundados no argumento de que a Lei nº 54, de 23 de setembro de 1989, tem natureza municipal, de acordo com o disposto no



art. 30, VIII, combinado com o art. 32, § 2º, da Carta Federal.

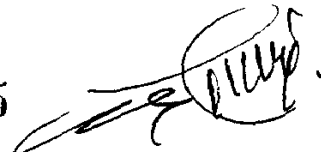
O argumento é, igualmente, relevante, considerando precedentes desta Colenda Corte firmados, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.ºs 661 e 880, relatadas pelo eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, em que restou acolhida a orientação de que é incabível o controle abstrato de constitucionalidade em face de normas que tratam da "disciplina e polícia do parcelamento do solo urbano", porque inseridas na competência legislativa municipal, que se acumula à estadual, no caso do Distrito Federal (art. 32, § 1º, da Carta Federal).

A ementa do segundo julgado (ADIn 880-DF) tem a seguinte redação:

"Ação direta de inconstitucionalidade: objeto: lei do Distrito Federal fundada em competência municipal: descabimento.

1. O Distrito Federal, ao qual se vedou dividir-se em Municípios (CF, art. 32), é entidade federativa que acumula as competências reservadas pela Constituição aos Estados e aos Municípios (CF, art. 32, § 1º): dada a inexistência de controle abstrato de normas municipais em face da Constituição da República, segue-se o descabimento de ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja ato normativo editado pelo Distrito Federal, no exercício de competência que a Lei Fundamental reserva aos Municípios, qual a de disciplina e polícia do parcelamento do solo urbano.

2. Conseqüente indeferimento liminar da ação direta de inconstitucionalidade de dispositivos da L. distr. 353/92 (arts. 54 e 55), atinentes aos "parcelamentos com



finalidade urbana localizados em zonas urbanas rurais, de expressão urbana ou de interesse ambiental", dado ser inquestionável que a questão constitucional se limita a demarcar o âmbito da competência, de ordem municipal, dos arts. 30, VIII, e 182, CF, em face do art. 22, I, que outorga competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil."

Em razão desses precedentes, o parecer, ainda em preliminar, é pelo não conhecimento da presente ação direta, ante a natureza municipal das normas impugnadas.

- IV -

Acaso não sejam acolhidas as preliminares retrocitadas o parecer, no mérito, é pela procedência parcial da ação.

Alega a Autora que o § 2º do art. 1º cria uma terceira espécie de parcelamento urbano - o condomínio rural - em acréscimo àquelas prevista no art. 2º da Lei nº 6.766, de 1979, violando o art. 30, VIII, da Carta Federal, que estabelece a competência dos Municípios, extensível ao Distrito Federal (art. 32, § 2º), em matéria de ordenamento territorial do solo urbano, além de infringir as garantias da legislação federal à propriedade condominial.

Parece-nos, contudo, equivocado o entendimento, já que a referência da lei distrital aos "parcelamentos urbanos de fato", ao contrário do que sustenta a Autora, não cria uma terceira espécie para o gênero, com prejuízo à competência legislativa da União.

Isto porque, ao definir o que sejam "parcelamentos urbanos de fato" e ao regulamentar a sua ocupação, o legislador distrital, cumulando atribuições municipais, agiu dentro da órbita de sua competência para



promover o adequado ordenamento de seu território, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII combinado com o art. 32, § 1º, da CF).

O art. 3º, da Lei nº 6.766, de 1979, que trata das normas gerais em matéria de parcelamento urbano, é expresso no prever que lei municipal - e, por extensão, lei distrital, no caso do Distrito Federal - definirá os limites da zona urbana e rural para fins de incidência das regras urbanísticas.

A fixação dos limites do perímetro urbano não impede, contudo, que haja a incidência das normas urbanísticas sobre as áreas localizadas em solo geograficamente rural, desde que nelas se desenvolvam atividades urbanas, pois o critério de destinação é que foi consagrado pelo legislador federal para definir a aplicabilidade de tais normas, conforme se extrai do art. 1º da Lei nº 6.766, de 1979.

Noutro dispositivo, comprovando o acerto de tese, o legislador federal estabeleceu que toda a alteração no uso do solo rural para fins urbanos depende, além da audiência do INCRA, também da aprovação do Distrito Federal, segundo as exigências de sua legislação (art. 53 da citada lei).

Nesse sentido, aliás, é o escólio de HELY LOPES MEIRELLES (Direito Municipal Brasileiro, Ed., RT, 5ª ed., 1985, p. 408), assim deduzido:

"Embora não caiba ao Município o zoneamento rural, compete-lhe regular o uso e ocupação das áreas destinadas à urbanização, ainda que localizadas fora do perímetro urbano, porque estes núcleos irão constituir as novas cidades ou a ampliação das já existentes, e por isso devem ser ordenados urbanisticamente desde o seu





nascedouro, para que não venham a prejudicar a futura zona urbana."

A aplicação desta legislação urbanística aos chamados "parcelamentos urbanos de fato" é legitimada, por outro lado, pelo art. 53 da Lei nº 6.766, de 1979, segundo o qual toda a alteração no uso do solo rural para fins urbanos dependerá, além da audiência do INCRA, também da aprovação do Distrito Federal, segundo as exigências da legislação pertinente.

É, portanto, constitucional o conceito de parcelamentos urbanos de fato, assentado no critério da destinação, qual seja, aqueles realizados em território do Distrito Federal, em área rural, que tenham finalidade residencial ou de instalação de sítios de recreio, comércio ou indústria.

O que nos parece inconstitucional, é a inclusão no conceito das áreas inferiores a dois hectares, pois estas não podem ser consideradas, de modo absoluto, como parcelamentos urbanos, pois a dimensão territorial não constitui critério reconhecido na legislação federal específica, havendo, portanto, nessa parte manifesta inovação legislativa.

Não procede, contudo, a crítica da Autora quanto à previsão do condomínio rural ou condomínio de fato como espécie de parcelamento urbano, que estaria a afrontar o art. 30, VIII, da Carta Federal, visto que a expressão impugnada não se desvincula nem contraria os parâmetros da legislação federal, buscando apenas adequá-la às peculiaridades locais, de modo a submeter aos padrões urbanísticos vigentes no Distrito Federal as áreas localizadas no perímetro rural que, destinadas a finalidade urbanas, tenham forma e aparência legal de condomínios, embora de fato constituam propriedades individualizadas.



Ainda que tais áreas constituíssem verdadeiros condomínios não estaria a legislação distrital, porque incumbe-lhe complementar o paradigma federal (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 6.766, de 1979), incidindo em inconstitucionalidade formal, mesmo porque não há vedação alguma no tocante à aplicação das normas urbanísticas em razão da natureza da propriedade de modo que, condomínio ou não, e desde que verificada a destinação urbana, é plenamente aplicável a legislação específica.

Improcede assim, a nosso ver, o argumento de que a sujeição destes condomínios rurais à legislação distrital gera conflito com a legislação federal, que tutela o instituto da propriedade condominial, pois é certo que toda e qualquer propriedade está sujeita à observância de sua função social (CF/88, art. 5º, XXIII), o que no caso das propriedades urbanas implica compatibilizá-las com a política de desenvolvimento urbano, que disciplina a própria ordenação e expansão das cidades, tendo em vista o bem estar de seus habitantes (CF/88, art. 182).

Portanto, com referência ao § 2º do art. 1º da Lei 54, de 1989, são inconstitucionais apenas as expressões "que resultaram em parcelas inferiores a dois hectares ou", nele consignadas.

- V -

Sustenta a Autora a inconstitucionalidade dos arts. 6º, parágrafo único, 7º, 8º e 13 da Lei nº 54, de 1989, por incompatibilidade com a art. 22, I, da Carta Federal, que reserva à União, de forma privativa, a competência para legislar sobre direito civil e penal.

Asseveram as informações que, embora os dispositivos tratem de matéria sujeita à competência privativa da União, improcede a



crítica de inconstitucionalidade formal, porque não há inovação de legislação federal, de modo que prevalece sua força vinculativa, apenas explicitada na legislação distrital.

A análise do teor dos dispositivos impugnados indica claramente o seu conteúdo civil e penal, âmbito normativo em que o Distrito Federal não tem qualquer competência - possível, em tese, apenas na hipótese de delegação legislativa para questões específicas, mediante lei complementar (art. 22, parágrafo único, da Carta Federal) -, de modo que, a nosso ver, procede a apontada crítica de inconstitucionalidade.

Nas hipóteses do art. 6º, parágrafo único, art. 7º, § 2º, 8º e 13, a matéria tratada concerne ao direito civil, embora intimamente relacionada com o direito urbanístico, pois diz respeito à fixação de regras sobre responsabilidade civil que, no caso, é atribuída não só aos empreendedores e autoridades públicas por prejuízo causados aos adquirentes das parcelas desconstituídas em razão de irregularidades, inclusive em regime de solidariedade, como também aos adquirentes, aos empreendedores e aos proprietários destas áreas, quando estiver em causa o ressarcimento de despesas de regularização efetivadas pela Administração Pública.

Por sua vez, a parte inicial do caput e todo o § 1º do art. 7º instituem modalidades delitivas com apoio em disposições penais da Lei n. 6.766, de 1979, e do Código Penal, evidenciando a natureza da matéria veiculada.

O fundamento da alegada inconstitucionalidade, como posto na inicial, é a violação do art. 22, I, da Carta Federal, porque invadida esfera legislativa privativa da União, com efetiva inovação da ordem jurídica.



O **caput** do art. 7º, na parte em que considera como crime contra a Administração Pública a violação das obrigações, impostas no art. 6º aos empreendedores de loteamentos urbanos notificados pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, acrescenta conteúdo normativo aos arts. 50, 51 e 52 da Lei nº 6.766, de 1979, e ao art. 330 do Código Penal, pois estes dispositivos tipificam condutas inteiramente distintas das previstas na legislação distrital.

Assim também quanto ao seu § 1º, que considera como crime de prevaricação a falta de iniciativa das autoridades competentes para a apuração dos crimes ou infração mencionadas no **caput** do artigo, pois, a par de não terem sido reproduzidos os elementos normativo e subjetivo do tipo, a norma ainda encerra verdadeira sentença legislativa, em prejuízo da interpretação e aplicação do próprio art. 319 do Código Penal.

São, portanto, inconstitucionais o **caput** e o § 1º do art. 7º da Lei nº 54, de 1989, por inovarem em matéria de direito penal, inserida na competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da Carta Federal).

No tocante às normas que prevêm a responsabilidade civil dos empreendimentos pelos prejuízos suportados pelos adquirentes com a desconstituição das áreas parceladas (art. 6º, parágrafo único, e art. 8º, **in fine**), a inconstitucionalidade decorre da limitação imposta por tais dispositivos ao art. 47 da Lei nº 6.766, de 1979, que excluam de sua incidência não só as pessoas físicas e jurídicas beneficiadas com a irregularidade, quando integrantes do mesmo grupo econômico ou financeiro a que pertençam os empreendedores, como também outras que, de qualquer forma, possam ter concorrido para a consumação do ato

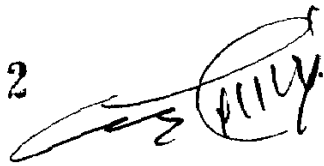


lesivo a direitos dos adquirentes destes parcelamentos.

Criou-se, pois, uma sentença legislativa em matéria de responsabilidade civil, sem qualquer paralelo na legislação federal que, aliás, não prevê sequer a desconstituição de parcelamentos como alternativa à impossibilidade de sua regularização, nem, portanto, a impõe como obrigação legal a cuja violação corresponda sanção de natureza civil, própria da legislação específica.

O § 2º do art. 7º ao prever que é solidária a responsabilidade civil entre empreendedores de loteamentos urbanos desconstituídos e as autoridades referidas no § 1º, tendo em vista os prejuízos causados aos terceiros adquirentes destas áreas, contrariou a orientação da Lei nº 6.766, de 1979, que a prevê apenas na hipótese consignada em seu art. 47, de modo que está configurada, também aqui, a inovação legislativa, com prejuízo à competência legislativa privativa da União, em matéria de direito civil (art. 22, I, da Carta Federal).

O mesmo fundamento autoriza a declaração de inconstitucionalidade do art. 13, que é incompatível com o art. 41 da Lei nº 6.766, de 1979. Com efeito, enquanto na legislação distrital se prevê a responsabilidade civil solidária dos empreendedores, proprietários e adquirentes de parcelamentos urbanos por despesas efetuadas pela Administração Pública com a sua regularização, existe na legislação federal orientação no sentido de que o ressarcimento, nestas hipóteses, se dá especificamente através das prestações depositadas pelos adquirentes, da cobrança do eventual remanescente diretamente junto ao empreendedor ou do recebimento das prestações vincendas a serem pagas pelos adquirentes na execução do contrato de promessa de compra e venda de parcelamentos urbanos.



Está configurada, portanto, em todos os dispositivos retrocitados a inovação legislativa que os tornam incompatíveis com a regra de competência fixada no art. 22, I, da Constituição Federal.

- VI -

O parecer, em conclusão, é no sentido do não conhecimento ou da procedência parcial da ação direta, declarada a inconstitucionalidade: a) das expressões que resultarem em parcelas inferiores a dois hectares ou, constantes do § 2º do art. 1º; b) do parágrafo único do art. 6º; c) das expressões "constitui crime contra a administração pública, nos termos dos arts. 50, 51 e 52 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, crime de desobediência nos termos do art. 330 do Código Penal "e", constantes do **caput** do art. 7º, bem como dos seus §§ 1º e 2º do mesmo artigo; d) expressões "cabendo ao empreendedor a responsabilidade civil decorrente de direitos de terceiros adquirentes"; e e) do art. 13, todos da Lei nº 54, de 23 de setembro de 1989, do Distrito Federal."

2. A partir de fls. 185, como novo Relator, aguardei a publicação do acórdão do Plenário, que deferiu a medida cautelar, quando ainda Relator o eminente Ministro OCTAVIO GALLOTTI, o que ocorreu em data de 9.12.1994 (fls. 221).

3. É este o teor da ementa que sintetiza as questões decididas no aresto (fls. 221):

"1) É, parte legítima, para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, a federação

nacional de categoria específica, mesmo compreendida na categoria mais ampla de uma confederação existente (art. 103, IX, da Constituição).

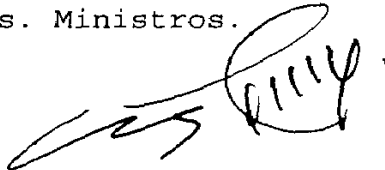
2) Parcelamentos urbanos. Lei nº 54, de 23.11.89, do Distrito Federal: § 2º do art. 1º, art. 6º e parágrafo único, artigos 7º, 8º e 13, em confronto com os artigos 30, VIII, 32, § 2º e 22, I, da Constituição.

3) Relevância jurídica da fundamentação, que diz respeito à demarcação dos limites entre a competência dos Municípios e do D.F. para promover o ordenamento territorial e a União para legislar sobre direito civil.

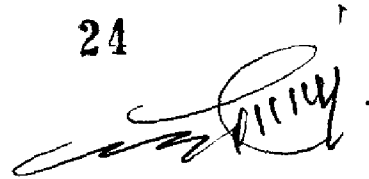
4) Cautelar deferida, igualmente, em face da consistente alegação da edição de norma de direito penal, mediante lei local, e ainda perante a manifesta importância social da questão habitacional."

4. Após a publicação do acórdão, retornaram-me conclusos os autos, como novo Relator.

5. É o RELATÓRIO, do qual serão encaminhadas cópias aos Exm<sup>os</sup> Srs. Ministros.



V O T O



O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES - (Relator):

1. Ao ensejo da apreciação da medida cautelar, o Plenário da Corte enfrentou a questão relativa à legitimidade ativa "ad causam" e teve por preenchida essa condição da ação, conforme entendimento que, à época, era majoritário, prevalecendo, no ponto, o voto do eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE (fls. 186/221).

2. É sabido que, posteriormente, o entendimento do Tribunal se alterou, tanto que o próprio Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, apreciando Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 569-3/600-DF, proposta, igualmente, pela FEDERAÇÃO NACIONAL DOS CORRETORES DE IMÓVEIS, negou-lhe seguimento, pelas razões assim expostas (D.J. de 03.09.1991, p. 11.866):

*"A Federação Nacional dos Corretores de Imóveis, intitulando-se "entidade de classe de âmbito nacional", propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, das seguintes normas (f. 2):*

*"a) Art. 1º do Provimento 7/85 consolidado no § 1º do art. 262 do Provimento Geral, ambos da Douta Corregedoria de Justiça do Distrito Federal (Docs. 2 e 3);*

*b) Arts. I e II do Ato Administrativo 1/88, do Juízo de Direito da Vara de Registros*





Públicos, Falências e Concordatas do Distrito Federal (Doc. 4);

c) Arts. I e II da Portaria Conjunta 3/88-PRG/SVO/SEG, editada em 16.03.88 pelo Procurador Geral, pelo Secretário de Viação e Obras e pelo Secretário de Governo, todos do Distrito Federal (Doc. 5)."

2. Sustenta a inconstitucionalidade formal e material dos preceitos impugnados por versarem matéria de competência legislativa da União e afrontarem a garantia do direito de propriedade e o ato jurídico perfeito.

II

3. Dá-se que a autora é federação sindical, filiada à Confederação Nacional das Profissões Liberais (f. 21).

4. A jurisprudência do Supremo Tribunal firmou-se no sentido de que, à luz do art. 103, IX, CF, no âmbito do sistema confederativo de representação sindical, preservado pela Constituição (art. 8º, III), só as confederações sindicais estão legitimadas à propositura da ação direta: em consequência, reiteradamente, tem negado legitimação ativa a federações ou sindicatos, ainda que nacionais (cf., v.g., questões de ordem in ADIN 275, 23.5.90, Moreira Alves, Sindicato Nacional dos Taxistas; ADIN 360, 21.9.90, Moreira Alves: Federação Nacional das Empresas de Serviços Técnicos de Informática e Similares; ADIN 378, 18.10.90, Sanches: Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior; ADIN 398, 1.2.91, Sanches, Federação Nacional das Empresas Seguradoras; ADIN 17, 11.3.91, Sanches: Federação Nacional dos Engenheiros; ADIN 488, 26.4.91, Octavio Gallotti: Federação Nacional dos Advogados).

5. Certo, na ADIN 209 (QO), 7.6.90, o meu voto - que dissentiu, após pedido de vista, do relator,



o em. Ministro Octavio Gallotti -, sustentou a ampla legitimação das federações, porque "entidades nacionais de classe", e acabou prevalecendo, por desempate, pesando, contudo, como se verifica do voto do em. Presidente Néri da Silveira, à luz do art. 573, parág. único, CLT, a circunstância de tratar-se de uma categoria de profissionais liberais.

6. Até essa distinção, contudo, veio a ser repelida em casos posteriores (cf. ADIns 17 e 488, cits), para assentar-se que basta à exclusão da legitimidade que a entidade, sendo de natureza sindical, não seja confederação.

7. É verdade - que na honrosa companhia dos ems. Ministros Célio Borja e Carlos Velloso - fui vencido nos precedentes em que se consolidou o entendimento restritivo.

8. Em temas como esse, no entanto, sobre a convicção individual do juiz, há de prevalecer, em prol da economia processual, a aplicação imediata da jurisprudência firme da Corte para evitar delongas inúteis até a inevitável frustração da extinção do processo sem julgamento do mérito.

8. Por isso - e com ressalva de minha opinião contrária, mas vencida -, à luz do critério assentado pelo Tribunal, declaro a ilegitimidade ativa da autora, para negar seguimento à ação (RISTF, art. 21, § 1º), prejudicado o pedido cautelar.

Brasília, 26 de agosto de 1991.

as.) Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE  
Relator."

3. Embora, no caso presente, o Plenário haja admitido a legitimidade ativa "ad causam", o certo é que o

fez, quando ainda não haviam sido colhidas informações do Senado Federal, do Governador do Distrito Federal nem as manifestações da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da União, o que só ocorreu depois de expressamente admitida tal legitimidade da autora e até deferida a medida cautelar (fls. 145/167, 168/184 e 186/221).

4. Não houve AGRAVO contra a decisão que considerou preenchida tal condição da ação. Provavelmente por se tratar de decisão do Plenário, que não comporta Agravo (art. 317 do R.I.S.T.F.).

5. Mas a preliminar de ilegitimidade ativa foi suscitada nas informações do Governador do Distrito Federal (fls. 75/121), contando com manifestações, no mesmo sentido, da Advocacia Geral da União (fls. 166, letra "a") e da Procuradoria Geral da República (fls. 175/177, item II).

6. Importaria saber, agora, se é possível, ao Plenário do Tribunal, que antes reconhecera a legitimidade ativa "*ad causam*", ao ensejo do deferimento da cautelar, voltar a examinar a questão, na oportunidade do julgamento do mérito.

7. Penso, em princípio, que não haveria preclusão, até porque o Governador do Distrito Federal não poderia



ficar previamente impedido de levantar a questão, em suas informações. Assim, também, a Advocacia Geral da União e Procuradoria Geral da República, em suas manifestações.

8. Acho, porém, que a Corte, por ora, pode ser poupada do exame dessa intrincada questão processual.

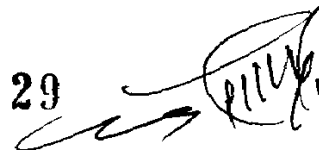
9. É que falta possibilidade jurídica à ação proposta, matéria não examinada no referido aresto.

E o exame dessa condição da ação deve preceder o da relativa à legitimidade ativa "ad causam".

Com efeito, se a ação é juridicamente impossível, não há necessidade de se perquirir quem pode propô-la.

Em outras palavras, se a ação não pode ser proposta por ninguém, exatamente porque inadmissível, é desnecessária a verificação de sua titularidade.

10. E, no caso, tanto as informações do Governador do Distrito Federal, quanto as manifestações da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República, demonstraram que a Ação Direta de Inconstitucionalidade é juridicamente impossível, no caso, pois objetiva, em controle concentrado de constitucionalidade, a declaração de inconstitucionalidade de Lei do Distrito Federal, que,



todavia, tem natureza de lei local, mais precisamente municipal. E não federal ou estadual.


11. Com efeito, a competência do Supremo Tribunal Federal, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, é a de declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, como está expresso no art. 102, I, "a", da Constituição Federal, quando afrontada esta última.

E não de lei de natureza municipal.

12. Na verdade, em se tratando de lei municipal, o controle de constitucionalidade se faz, pelo sistema difuso - e não concentrado - ou seja, apenas no julgamento de casos concretos, com eficácia "inter partes" e não "erga omnes", quando confrontado o ato normativo local com a Constituição Federal.

13. O controle de constitucionalidade concentrado, nesse caso, somente será possível, em face da Constituição dos Estados, se ocorrente a hipótese prevista no § 2º do art. 125 da Constituição Federal.

14. Não é, porém, o caso dos autos, pois o que se pretende é que o Supremo Tribunal Federal, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, declare a inconstitucionalidade de Lei que, embora aprovada pelo Senado Federal, no âmbito da



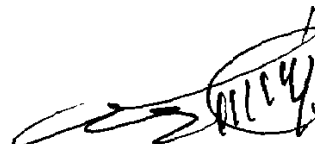
competência residual prevista no art. 16 do A.D.C.T., e sancionada pelo Governador do Distrito Federal, que tivera iniciativa de propô-la, tem o mesmo âmbito de uma Lei municipal, reguladora do parcelamento e aproveitamento do solo urbano, em face do que dispõem os artigos 29, 30, inc. VIII, 32, § 1º, da Constituição Federal.

Se a Lei, na hipótese, excedeu, ou não, os limites da competência de um Município e, conseqüentemente, do Distrito Federal, é matéria de mérito.

O que importa, porém, até aqui, é que a Constituição Federal não admite Ação Direta de Inconstitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal, de lei de natureza municipal, mediante confronto com a própria Carta Magna.

15. Nesse sentido, comporta referência precedente unânime do Plenário da Corte, ao não conhecer da ADI nº 611-DF, de que foi Relator o eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, em data de 6 de novembro de 1992, ficando o aresto assim resumido na ementa (RTJ 145/491):

"I - Ação direta de inconstitucionalidade: objeto: lei do Distrito Federal fundada em competência municipal: descabimento.



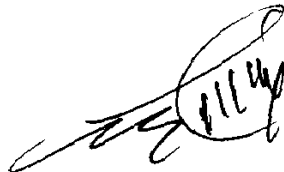
O Distrito Federal, ao qual se vedou dividir-se em Municípios (CF, art. 32), é entidade federativa que acumula as competências reservadas pela Constituição aos Estados e aos Municípios (CF, art. 32, § 1º): dada a inexistência de controle abstrato de normas municipais em face da Constituição da República, segue-se o descabimento de ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja ato normativo editado pelo Distrito Federal, no exercício de competência que a Lei Fundamental reserva aos municípios, qual a de disciplina e polícia do parcelamento do solo urbano.

II - Ação direta de inconstitucionalidade: descabimento, segundo a jurisprudência do STF (ADIN 2, 6.2.92), contra atos normativos anteriores à Constituição.

III - Ação direta de inconstitucionalidade: não cabe, quando tenha por objeto ato normativo, que visou a regulamentação, na área administrativa, do cumprimento de leis que se entenderam incidir na matéria: invalidade que, a existir, se reduziria a ilegalidade da norma secundária impugnada."

16. Vê-se que, nesse precedente, havia três razões para não se admitir a Ação Direta de Inconstitucionalidade. Mas, na verdade, bastaria uma.

E, no caso, uma delas coincide: trata-se de Lei do Distrito Federal, posterior à Constituição Federal de 1988, mas elaborada no exercício de competência legislativa municipal (§ 1º do art. 32 da C.F.).



17. Aliás, outro precedente da Corte, envolvendo igualmente Lei do Distrito Federal, sobre parcelamento de solo e meio ambiente, pode ser invocado (ADI n° 880-DF, Relator, também, o eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE) (D.J. de 04.02.94, p. 908, Ementário n° 1731-1):

"EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade: objeto: Lei do Distrito Federal fundada em competência municipal: descabimento.

1. O Distrito Federal, ao qual se vedou dividir-se em Municípios (CF, art. 32), é entidade federativa que acumula as competências reservadas pela Constituição aos Estados e aos Municípios (CF, art. 32, § 1°): dada a inexistência de controle abstrato de normas municipais em face da Constituição da República, segue-se o descabimento de ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja ato normativo editado pelo Distrito Federal, no exercício de competência que a Lei Fundamental reserva aos Municípios, qual a de disciplina e polícia do parcelamento do solo urbano.

2. Conseqüente indeferimento liminar da ação direta de inconstitucionalidade de dispositivos da L. distr. 353/92 (arts. 54 e 55), atinentes aos "parcelamentos com finalidade urbana localizados em zonas urbanas rurais, de expansão urbana ou de interesse ambiental", dado ser inquestionável que a questão constitucional se limita a demarcar o âmbito de competência, de ordem municipal, dos arts. 30, VIII, e 182, CF, em face do art. 22, I, que outorga competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil."



A ação não foi conhecida, julgando-se prejudicado o requerimento de medida cautelar.

18. Em situação assemelhada, o eminente Ministro CELSO DE MELLO, então no exercício eventual da Presidência, negou seguimento à ADI n° 911-7-DF, proposta pela Confederação Nacional do Transporte - CNT, em face de Lei n° 445, de 14.05.93, que dispôs sobre recursos destinados ao custeio da administração e fiscalização do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal (D.J. de 12.08.1993, p. 15.605).

19. E a 23 de novembro de 1995, o Plenário não conheceu da ação e julgou prejudicado o pedido de medida liminar, em acórdão unânime, relatado pelo eminente Ministro MOREIRA ALVES, na ADI n° 1.375-1-DF, e assim ementado (D.J. de 23.02.96):

"EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n° 911, de 06 de setembro de 1995, do Distrito Federal relativa a IPTU.

- Acumulando o Distrito Federal as competências reservadas pela Constituição Federal aos Estados e aos Municípios, e não se incluindo na competência desta Corte o controle da constitucionalidade em abstrato de atos normativos municipais atacados em face da Carta Magna Federal, não é cabível ação dessa natureza quando o seu objeto - como no caso presente - é a verificação da inconstitucionalidade de lei do

Distrito Federal que diz respeito a imposto municipal.

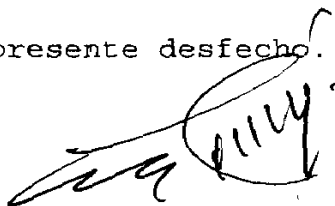
- Precedentes do STF: ADIN 611 e ADIN 911.

Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, ficando, assim, prejudicado o pedido de concessão de liminar."

20. Realço, ainda uma vez, que a questão relativa à possibilidade jurídica da Ação, no caso presente, não foi discutida, por ocasião do deferimento da medida cautelar.

Nada impede, pois, que seja examinada, agora, até de ofício. E com maior razão, em se verificando que foi suscitada nas informações do Governador do Distrito Federal, nas manifestações da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República.

21. Isto posto, valendo-me dos fundamentos deduzidos nos precedentes referidos e do mais que aqui ficou dito, NÃO CONHEÇO da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, por impossibilidade jurídica do pedido, e, conseqüentemente, revogo a medida cautelar anteriormente concedida, porque prejudicada com o presente desfecho.



/csf.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 209-1**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. SYDNEY SANCHES**

REQTE. : FEDERACAO NACIONAL DOS CORRETORES DE IMOVEIS

ADV. : CELSO RENATO D'AVILA

REQDO. : SENADO FEDERAL

REQDO. : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

**Decisão** : O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da ação direta, ficando, em consequência, cassada a medida cautelar anteriormente concedida. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Celso de Mello, Presidente. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Plenário, 20.5.98.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador