

ISSN 2446-5585

PUBLICAÇÃO MENSAL

ano 1 – n. 5

agosto – 2015

**TEXTOS PARA
DISCUSSÃO
ASSESSORIA
LEGISLATIVA**

**ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS X REGIÕES
ADMINISTRATIVAS: CRIAÇÃO, EXTINÇÃO,
DESMEMBRAMENTO.**

Josué Magalhães de Lima

nº **5**



**CÂMARA
LEGISLATIVA**
DISTRITO FEDERAL

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

MESA DIRETORA

DEPUTADA CELINA LEÃO
PRESIDENTE

DEPUTADA LILIANE RORIZ
VICE-PRESIDENTE

DEPUTADO RAIMUNDO RIBEIRO
PRIMEIRO-SECRETÁRIO

DEPUTADO JÚLIO CÉSAR
SEGUNDO-SECRETÁRIO

DEPUTADO RENATO ANDRADE
TERCEIRO-SECRETÁRIO

Textos para Discussão é uma série de artigos elaborada por Consultores Legislativos da CLDF, em atendimento ao que determina o art. 2º, II da Resolução nº 89 de 1994. Compete à Assessoria Legislativa elaborar pesquisas e estudos técnicos sobre temas legislativos considerados relevantes para a Câmara Legislativa, além de promover, por iniciativa própria e no seu âmbito de competência, estudos e sugestões à Mesa Diretora sobre temas de interesse da Casa.

URL:

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/>
<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1513>

ISSN 2446-5585

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial da Câmara Legislativa do DF.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

LIMA, Josué Magalhães de. Administrações Regionais x Regiões Administrativas: criação, extinção, desmembramento. Assessoria Legislativa/Câmara Legislativa do DF, agosto/2015 (Textos para Discussão nº 5). Disponível em: - <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1679>. Acesso em (data).

Revisão*:

José Afonso de Sousa Camboim – Sedit/CLDF
Vania Maria Rego Codeço – Sedit/CLDF.

*Citações conforme original.

Textos para discussão – Asses. Legislativa - CLDF	Brasília	v. 1	n. 5	p. 1 - 17	ago. 2015
---	----------	------	------	-----------	-----------

ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS X REGIÕES ADMINISTRATIVAS: CRIAÇÃO, EXTINÇÃO, DESMEMBRAMENTO

RESUMO

O Distrito Federal é uma unidade da federação com características próprias, tanto no que tange ao aspecto legislativo quanto em sua organização administrativa e territorial.

Com uma população de 2,85 milhões de habitantes, o DF organiza-se territorialmente em 7 (sete) unidades de planejamento territorial e 20 (vinte) regiões administrativas, com 31 (trinta e uma) representações locais do Governo do Distrito Federal, as administrações regionais.

As regiões administrativas são uma subdivisão espacial, fundamental para a organização e prestação de serviços públicos. Por outro lado, constituem-se em verdadeiras cidades, com certo grau de autonomia, onde surgiu, ao longo dos anos, uma forte identidade entre a população e o espaço, como ocorre nos municípios, entretanto sem disporem da mesma autonomia.

Por essa razão, a criação, a extinção ou o desmembramento de regiões administrativas ou, do mesmo modo, a criação ou extinção de administrações regionais tornou-se assunto de mais elevada relevância, que envolve paixões, tradições e a cultura local.

O assunto tem repercutido fortemente na Câmara Legislativa, sobretudo nos debates realizados no Plenário e em comissões, durante a apreciação de projetos que ampliam o rol de administrações regionais e impactam na organização territorial do DF e na prestação de serviços públicos.

O presente artigo tem por objetivo apresentar uma distinção conceitual entre os termos *administrações regionais* e *regiões administrativas*, ao tempo

em que discute aspectos relativos ao processo legislativo, sobretudo a aderência das propostas ao plano diretor e à iniciativa parlamentar.

PALAVRAS-CHAVE: administração regional, região administrativa, órgãos públicos, plano diretor, iniciativa parlamentar.

SUMÁRIO

I – Introdução	1
II – Criação e extinção de órgãos: administrações regionais	2
III – Criação, aglutinação ou desmembramento de regiões administrativas	6
Considerações gerais	6
Requisitos de admissibilidade das proposições	7
IV – Conclusão	14
V – Fontes de pesquisa	16

I – INTRODUÇÃO

Preliminarmente, necessário se faz estabelecer a distinção entre a criação de administrações regionais e a definição espacial de regiões administrativas. Não é raro notarmos certa incompreensão acerca dessas expressões, materializadas nos textos dos projetos apreciados na Casa Legislativa, sobretudo nos debates levados a efeito no Plenário da Casa e nas comissões temáticas.

A criação de uma administração regional parte de uma decisão de governo de ampliar serviços públicos, que, segundo o conceito de Hely Lopes Meirelles, são todos aqueles prestados pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado¹.

O espaço físico de atuação de uma administração regional, de secretarias e dos demais órgãos pode ser definido como uma região administrativa, sendo esta uma subdivisão espacial para fins de organização e atuação administrativa. As regiões administrativas são, ainda, a base territorial para produção de dados e informações estatísticas e integram tanto as áreas urbanas quanto rurais.

Embora os projetos de lei relativos à matéria tenham expressado o desejo de que para cada região administrativa haja uma administração regional, como definido na legislação de 1964², não deve haver obstáculos, por outro lado, para que duas ou mais administrações regionais ou subadministrações atuem em uma mesma região administrativa, como vem ocorrendo, ou, ao contrário, uma única administração regional atue sobre mais de uma região administrativa.

¹ Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Ed. Malheiros, SP: 1993, p. 289.

² Lei nº 4.545/1964, art. 9º, §1º.

Portanto, sinteticamente, administrações regionais são órgãos públicos do Poder Executivo, enquanto que região administrativa³ é uma subdivisão do Distrito Federal para fins de descentralização e coordenação dos serviços de natureza local.

Por outro lado, registre-se que os projetos de lei que versam sobre tais **matérias não são claros ao declararem sempre a “criação de regiões administrativas”, quando na verdade se prestam somente a “criar administrações regionais”.**

Foi o que ocorreu, por exemplo, nos projetos relativos às Administrações Regionais de Águas Claras, Riacho Fundo II, Sudoeste/Octogonal, Varjão, Park Way, Sobradinho II, Jardim Botânico, Itapoã, Vicente Pires e Fercal, como veremos adiante. Embora as ementas refiram-se à criação das regiões administrativas, na verdade definem tão somente as condições básicas para implantação e funcionamento da administração regional, como a estrutura administrativa básica e os cargos em comissão. A criação, de fato, da região administrativa, ou seja, a definição dos limites físicos de atuação da administração regional ficou reservada a um novo projeto de lei, a ser remetido futuramente pelo Poder Executivo, o que até o presente momento não ocorreu.

II – CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE ÓRGÃOS: ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS

Administrações regionais são órgãos do Poder Executivo local, criados com o objetivo de desconcentrar a prestação de serviços públicos. Na desconcentração, o Estado continua executando suas tarefas diretamente,

³ Consultar Lei n. 4.545/1964.

entretanto desmembra seus órgãos para propiciar melhoria em sua organização estrutural, de sorte a aproximar-se da população.

Não há que se confundir isso com a hipótese de descentralização, em que o Estado delega (mediante contrato ou ato) ou cria (mediante lei) entidades para prestarem serviços públicos: a chamada administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista). Na desconcentração, é o próprio Estado executando algumas de suas funções de forma descentralizada, por meio de entidades com personalidade jurídica própria.

Os órgãos representam compartimentos internos da pessoa pública, não sendo criados ou extintos pela simples vontade da Administração. Em outras palavras, tanto a criação como a extinção de órgãos dependem de lei, **consoante disposto nas denominadas "reservas legais"**⁴, disciplinadas tanto na Constituição Federal quanto na própria Lei Orgânica do DF, *in verbis*:

CF

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I - ...

XI – criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;

LODF

Art. 58. Cabe à Câmara Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 60 desta Lei Orgânica, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:

I –

...

VII – criação, estruturação e atribuições de Secretarias do Governo do Distrito Federal e demais órgãos e entidades da administração direta e indireta; (grifo nosso).

⁴ Carvalho Filho, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. RJ: Lumen Juris, 2010.

Anteriormente, até a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, de 11/9/2001, a aprovação de lei era exigida tanto para a criação quanto para a estruturação e atribuições dos órgãos. Entretanto, com a nova redação, a exigência atual abarca apenas a criação e a extinção. É assegurado, portanto, ao Chefe do Poder Executivo disciplinar as atribuições e a estruturação dos órgãos por meio de decreto, na hipótese do art. **84, VI, "a" da Constituição Federal, *in verbis***:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I –

...

VI – dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

Decorre que, em homenagem ao princípio da simetria constitucional, os demais chefes do Executivo (prefeitos e governadores) gozam das mesmas prerrogativas asseguradas ao Presidente da República.

Desse modo, o disposto no art. 58, VII da Lei Orgânica do Distrito Federal, que assegura à Câmara Legislativa dispor sobre a estruturação e atribuições dos órgãos da administração, aplica-se aos casos em que houver aumento de despesa. Não havendo o referido aumento de despesa, é assegurado ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre a matéria por meio de decreto.

A Constituição Federal assegura ao Chefe do Poder Executivo, e por simetria aos prefeitos e governadores, ainda, a iniciativa privativa para iniciar o processo legislativo tanto sobre a criação como sobre a extinção de órgãos,

como se observa do disposto no art. 61, §1º, II, “e” da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I –

...

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

A Lei Orgânica do DF, em sintonia com a Carta Maior, assegura, do mesmo modo, a iniciativa privativa ao Chefe do Poder Executivo, consoante disposto no art. 71, §1º, IV, *in verbis*:

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

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

I –

...

IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, Órgãos e entidades da administração pública; (inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005).

Ao Poder Legislativo (membro ou comissão) é assegurado dispor, mediante ato próprio (Resolução), tão-somente sobre a criação ou extinção de órgãos dentro do próprio poder, para dispor sobre sua organização e funcionamento.

III – CRIAÇÃO, AGLUTINAÇÃO ou DESMEMBRAMENTO DE REGIÕES ADMINISTRATIVAS

Considerações gerais

Atualmente há 31 (trinta e uma) administrações regionais no DF, mas apenas 20 (vinte) delas contam com limites físicos definidos: as dezenove primeiras, da Região Administrativa do Plano Piloto – RA I até a Região Administrativa de Candangolândia - RA XIX e a Região Administrativa do Setor de Indústria e Abastecimento - RA XXIX.

Conforme esclarece o consultor legislativo Tadeu Almeida, em recente estudo⁵,

...a Região Administrativa do Setor de Indústria e Abastecimento - RA XXIX, criada pela Lei nº 3.618, de 14 de julho de 2005, possui definidos seus limites em decorrência do parágrafo único de seu art. 1º, que estabelece que a RA do SIA é composta pelos setores de Indústria e Abastecimento – SIA, de Garagens e Concessionárias de Veículos – SGCV, de Garagens de Transportes Coletivos – SGTC, de Inflamáveis – SI, de Oficinas Sul – SOFS, de Clubes Esportivos e Estádios Sul – SCESS e de Transporte Rodoviário e de Cargas – STRC, ou seja, setores que já possuem poligonais configuradas.

Além da definição dos limites físicos das 11 (onze) administrações regionais já criadas, haverá necessidade de desmembramento das regiões administrativas primárias, aquelas que cederão espaço às novas. Em outras palavras, na poligonal da Região Administrativa de Taguatinga, por exemplo, além da própria RA III – Taguatinga, haverá outras 2 (duas), quais sejam a RA

⁵ Solicitação de Serviço nº 209/2015 – Assessoria Legislativa. Definição dos limites físicos da Região Administrativa do Jardim Botânico – RA XXVII. Maio/2015.

XX - Águas Claras e a RA XXX - Vicente Pires. Portanto, a criação das regiões administrativas de Águas Claras e Vicente Pires implicará no desmembramento da Região Administrativa de Taguatinga.

A definição dos limites de cada uma das regiões administrativas é, sem dúvida, um grande desafio a ser enfrentado pelo Poder Público. Há uma forte identidade entre a população e o espaço em que vive, marcado por aspectos culturais e históricos, o que costuma reforçar as posições contrárias aos projetos de desmembramento de uma região administrativa.

Em muitos casos, comunidades que integram bairros de renda mais elevada se recusam a fazer parte de regiões administrativas marcadas por indicadores socioeconômicos mais modestos, enquanto bairros de renda mais baixa buscam o contrário: enobrecer suas localidades associando-se a outras com melhores indicadores.

Além disso, há aspectos econômicos a serem considerados. Embates políticos são travados nos bastidores para que áreas comerciais nobres, geradoras de emprego e renda, permaneçam em suas localidades ao invés de integrarem uma região administrativa recém-criada.

Requisitos de admissibilidade das proposições

Em vista dos embates que as propostas provocam e da considerável repercussão social para a criação ou extinção de regiões administrativas, é necessário quórum especial para aprovação, na forma disposta no art. 13 da Lei Orgânica do Distrito Federal, *in verbis*:

Art. 13. A criação ou extinção de Regiões Administrativas ocorrerá mediante lei aprovada pela maioria absoluta dos Deputados Distritais.

Uma vez que a criação ou extinção de região administrativa, como ilustrado no exemplo de Taguatinga, implica no desmembramento ou aglutinação de áreas e na reconfiguração espacial de RAs existentes, aplicam-se nesses casos (desmembramento/aglutinação) os mesmos requisitos de admissibilidade, ou seja, projeto de lei aprovado por maioria absoluta.

No que tange à iniciativa do processo legislativo, é possível concluir que está reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo, como veremos a seguir.

O teor do disposto no Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803/2009, estabeleceu que as regiões administrativas integram Unidades de Planejamento Territorial (UPTs), que somam 7 (sete).

A criação de novas regiões administrativas e o desmembramento ou a extinção das existentes deverão observar os limites físicos das unidades de planejamento definidas no PDOT, que é o instrumento basilar da política de desenvolvimento e ordenamento territorial e referência para toda a legislação decorrente, além dos setores censitários, como se observa da leitura do art. 103, *in verbis*:

Art. 103. Ficam instituídas, para fins de ordenamento e gestão do território, as Unidades de Planejamento Territorial indicadas no Anexo I, Mapa 1C, desta Lei Complementar, obedecendo-se à seguinte composição:

I – Unidade de Planejamento Territorial Central:

- a) Brasília – RA I;
- b) Cruzeiro – RA XI;
- c) Candangolândia – RA XIX;
- d) Sudoeste/Octogonal – RA XXII;

II – Unidade de Planejamento Territorial Central - Adjacente 1:

- a) Lago Sul – RA XVI;
- b) Lago Norte – RA XVIII;
- c) Varjão – RA XXIII;
- d) Park Way – RA XXIV;

III – Unidade de Planejamento Territorial Central - Adjacente 2:

- a) SIA – RA XXIX;
- b) SCIA – RA XXV;
- c) Núcleo Bandeirante – RA VIII;
- d) Riacho Fundo – RA XVII;

- e) Guará – RA X;
- f) Águas Claras – RA XX;
- g) Vicente Pires – RA XXX;

IV – Unidade de Planejamento Territorial Oeste:

- a) Taguatinga – RA III;
- b) Ceilândia – RA IX;
- c) Samambaia – RA XII;
- d) Brazlândia – RA IV;

V – Unidade de Planejamento Territorial Norte:

- a) Sobradinho – RA V;
- b) Sobradinho II – RA XXVI;
- c) Planaltina – RA VI;

VI – Unidade de Planejamento Territorial Leste:

- a) Paranoá – RA VII;
- b) São Sebastião – RA XIV;
- c) Jardim Botânico – RA XXVII;
- d) Itapoã – RA XXVIII;

VII – Unidade de Planejamento Territorial Sul:

- a) Recanto das Emas – RA XV;
- b) Riacho Fundo II – RA XXI;
- c) Gama – RA II;
- d) Santa Maria – RA XIII.

Parágrafo único. A criação ou a extinção de regiões administrativas deverá respeitar, obrigatoriamente, os limites das Unidades de Planejamento Territorial e os setores censitários, de forma a manter a série histórica dos dados estatísticos.

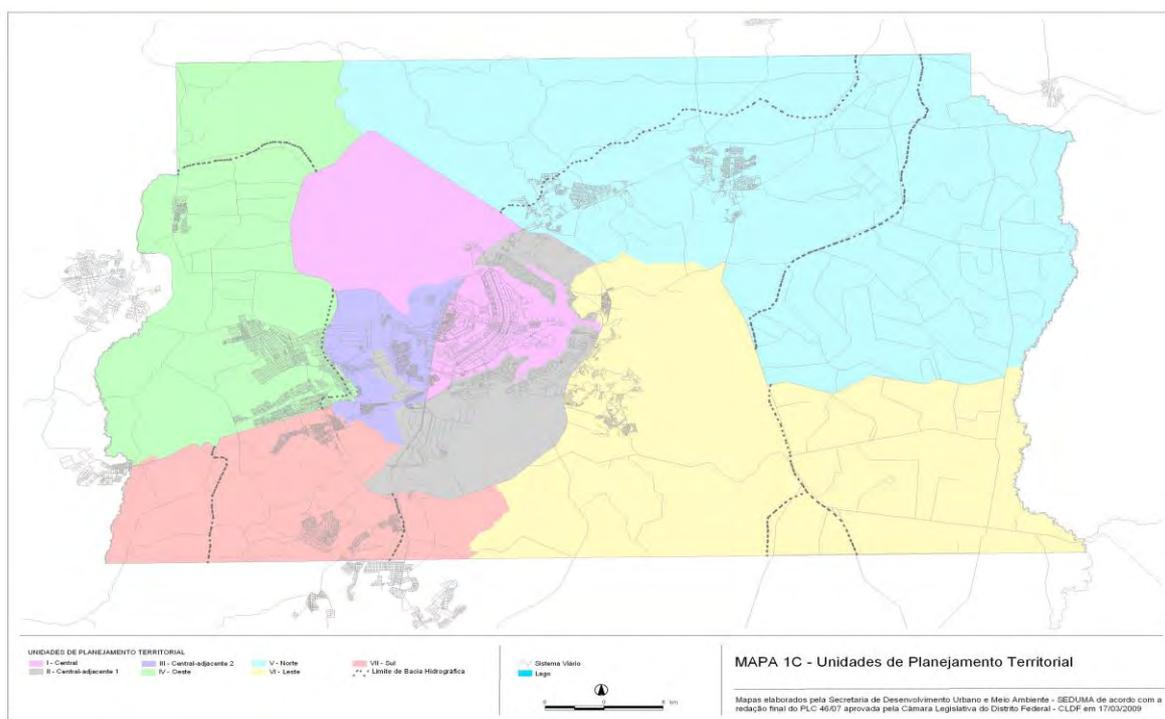


Fig. 1 – Unidades de planejamento territorial – UPTs.

Uma vez que compete privativamente ao Poder Executivo iniciar o processo legislativo relativo ao PDOT e considerando que a criação ou extinção de regiões administrativas impacta diretamente a organização territorial do DF e os limites das unidades de planejamento previstas no Plano Diretor, é possível concluir que compete ao Governador a iniciativa do processo legislativo nessa hipótese.

Aliás, é o que se observa da leitura do art. 272 do PDOT:

Art. 272. Os projetos de lei derivados deste Plano Diretor serão de iniciativa privativa do Poder Executivo, propiciando-se o necessário encadeamento e coesão indispensáveis ao desenvolvimento do Sisplan⁶.

Podemos observar, ainda em referência ao estudo de lavra do consultor legislativo Tadeu Almeida⁷, que a definição dos limites físicos das regiões administrativas está, inclusive, prevista nas próprias leis que criaram as administrações regionais, o que corrobora a atribuição da competência de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

O Poder Executivo é o responsável pela definição cartográfica dos limites físicos das Regiões Administrativas, conforme pode ser ilustrado pelas leis de criação do grupo de RAs não pertencentes às vinte citadas:

- **As Regiões Administrativas de Águas Claras – RA XX, Riacho Fundo II – RA XXI, Sudoeste/Octogonal – RA XXII e Varjão – RA XXIII, criadas pela Lei nº 3.153, de 6 de maio de 2003, em princípio, tomarão áreas das RAs de Taguatinga – RA III, do Riacho Fundo – RA XVII, do Cruzeiro – RA XI e do Lago Norte – RA XVIII, respectivamente. O art. 4º dessa lei determina que “os limites físicos das Regiões Administrativas criadas conforme o art. 1º serão encaminhados por meio de mensagem do Poder Executivo à Câmara Legislativa do Distrito Federal no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei”.**
- **A Região Administrativa do Park Way – RA XXIV, criada pela Lei nº 3.255, de 29 de dezembro de 2003, tomará, em princípio, áreas da RA do Núcleo Bandeirante – RA VIII. No art. 3º dessa lei consta que “os limites físicos da Região Administrativa criada conforme o art. 1º desta Lei serão encaminhados através de mensagem do Poder Executivo à Câmara Legislativa do Distrito Federal no prazo máximo de sessenta dias, a partir da sua publicação”.**

⁶ Sistema de Planejamento.

⁷ Solicitação de Serviço nº 209/2015 – Assessoria Legislativa / CLDF. Definição dos limites físicos da Região Administrativa do Jardim Botânico – RA XXVII. Maio/2015.

- A Região Administrativa do Setor Complementar de Indústrias e Abastecimento – RA XXV, criada pela Lei nº 3.315, de 27 de janeiro de 2004, tomará, em princípio, áreas da RA do Guará – RA X. Seu art. 3º determina que “os limites físicos da Região Administrativa criada pelo art. 1º e das Subadministrações Regionais criadas pelo art. 2º desta Lei serão encaminhados por meio de mensagem do Poder Executivo à Câmara Legislativa do Distrito Federal no prazo máximo de sessenta dias, a partir da publicação desta Lei”.
- Região Administrativa de Sobradinho II – RA XXVI, criada pela Lei nº 3.314, de 27 de janeiro de 2004, ficará, em princípio, com áreas da RA de Sobradinho – RA V. Seu art. 3º estabelece que “os limites físicos da Região Administrativa de que trata o art. 1º serão fixados em Lei no prazo de sessenta dias, a contar da publicação desta Lei”.
- A Região Administrativa do Jardim Botânico – RA XXVII, criada pela Lei nº 3.435, de 31 de agosto de 2004, tomará, em princípio, áreas da RA de São Sebastião – RA XIV. De acordo com o parágrafo único de seu art. 1º, “os limites físicos da Região Administrativa de que trata o *caput* serão encaminhados por meio de mensagem do Poder Executivo à Câmara Legislativa do Distrito Federal, no prazo máximo de sessenta dias, a partir da sua publicação”.
- A Região Administrativa de Itapoã – RA XXVIII, criada pela Lei nº 3.527, de 3 de janeiro de 2005, ficará, em princípio, com áreas da RA de Sobradinho – RA V. O parágrafo único de seu art. 1º estabelece que “os limites físicos da Região Administrativa de que trata o *caput* serão encaminhados por meio de mensagem do Poder Executivo à Câmara Legislativa do Distrito Federal no prazo máximo de sessenta dias, a partir da publicação desta Lei”.
- A Região Administrativa de Vicente Pires – RA XXX, criada pela Lei nº 4.327, de 26 de maio de 2009, tomará, em princípio, áreas da RA de Taguatinga – RA III. De acordo com seu art. 2º, “a definição da poligonal relativa aos limites físicos da Região Administrativa ora criada será objeto de projeto de lei, a ser encaminhado pelo Poder Executivo no prazo de 60 (sessenta) dias”.
- A Região Administrativa da Fercal – RA XXXI, criada pela Lei nº 4.745, de 29 de janeiro de 2012, tomará, em princípio, áreas da RA de Sobradinho II – RA XXVI. E, pelo *caput* de seu art. 3º, “a definição da poligonal relativa aos limites físicos da Região Administrativa criada por esta Lei deve ser encaminhada pelo Poder Executivo à Câmara Legislativa do Distrito Federal”.

Reforça o consultor legislativo que:

Essa linha de raciocínio encontra-se expressa na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2004 00 2 009491-1, que concluiu pela competência do Poder Executivo pela iniciativa de propor matérias relativas à administração de bens públicos e ao uso e ocupação do solo:

“Na verdade, o artigo 58 estabelece que a Câmara Legislativa pode dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal e enumera, em seus incisos, algumas delas, entre as quais as que dependem da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Tal assertiva se confirma a partir do cotejo dos incisos I a V do § 1º do artigo 71, e dos incisos II, III, VII e XII, do artigo 58 da LODF, em que se verifica verdadeira identidade entre as matérias cuja iniciativa do processo legislativo são privativas do Governador do

Distrito Federal e as atribuições da Câmara Legislativa. Na coerência dessa observação, de caráter meramente literal, pode-se concluir que as disposições constitucionais em referência, embora respeitantes ao processo legislativo, não se confundem, nem tampouco se excluem, sendo, ao contrário, perfeitamente compatíveis. O artigo 71, § 1º da LODF explicita as matérias de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal e o artigo 58 prevê expressamente a necessidade da participação do Poder Legislativo no processo de positivação do direito, ainda que o projeto de lei verse sobre matéria cujo exercício do poder de iniciativa seja reservado ao Chefe do Poder Executivo.

Assim, ao conjugar o disposto nos artigos 100, IV e 52, forçoso concluir pela competência privativa do Governador do Distrito Federal para propor leis sobre a administração de bens públicos, como o uso e ocupação do solo, bem como a atribuição da Câmara Legislativa para tão-somente votar tais projetos.” (Conselho Especial do TJDF, ADI 2004 00 2 009491-1) (Grifo nosso).

Ademais, de fato, há diversos julgados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que expressam o entendimento de que projetos relativos ao uso, à ocupação do solo e à administração de terras públicas do DF são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

ADI 2014 00 2 012763-7 ADI - 0012851-17.2014.807.0000

Acórdão: 842744.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 1.366/97, 2.287/99 E 3.316/04. LEIS COMPLEMENTARES 134/98 E 189-A/99. DECRETOS 16.039/94, 15.934/94, 18.624/97, 18.333/97 E 18.841/97. INÉPCIA DA INICIAL E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PRELIMINARES REJEITADAS. **INICIATIVA DE PARLAMENTARES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA.** DESAFETAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS E ALTERAÇÃO DE DESTINAÇÃO DE LOTES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. EFEITOS EX TUNC. I – **A IMPUGNAÇÃO EM CONJUNTO DE LEIS COM IDÊNTICO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE TEM SIDO REITERADAMENTE ADMITIDA PELO CONSELHO ESPECIAL EM RAZÃO DA IDENTIDADE DE MATÉRIAS NELAS VERSADAS E DA ECONOMIA E CELERIDADE PROCESSUAL.** II – CONSOANTE PRECEDENTES DO STF, EM REGRA, SOMENTE OS ATOS NORMATIVOS QUALIFICADOS COMO ESSENCIALMENTE PRIMÁRIOS OU AUTÔNOMOS EXPÕEM-SE AO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. NO ENTANTO, CONSTATADO QUE OS DECRETOS IMPUGNADOS NÃO FORAM EDITADOS PARA REGULAMENTAR QUALQUER LEI DISTRITAL, CONTENDO, DE FATO, PRESCRIÇÕES AUTÔNOMAS E INOVADORAS, CABÍVEL SE MOSTRA A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARA COMBATER EVENTUAL VÍCIO. III – AS LEIS E DECRETOS OBJETO DA AÇÃO DEVEM TER SUA INCONSTITUCIONALIDADE EXAMINADA TOMANDO-SE COMO PARÂMETRO OS DISPOSITIVOS INSERIDOS NA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL VIGENTES DESDE A ÉPOCA DE

SUA EDIÇÃO E NÃO A NORMATIZAÇÃO POSTERIOR. **IV – NOS TERMOS DOS ARTS. 3º, INC. XI, 52 E 321, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, COMPETE PRIVATIVAMENTE AO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL PROPOR LEIS QUE VERSEM SOBRE A ADMINISTRAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICA E O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO NO DISTRITO FEDERAL. PRECEDENTES.** V – O ART. 58, INC. IX, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL EXIGE O TRATAMENTO EM LEI FORMAL DA MATÉRIA RELATIVA À OCUPAÇÃO DO SOLO E MUDANÇA DE DESTINAÇÃO DE ÁREAS URBANAS, DE MODO QUE A VEICULAÇÃO DA QUESTÃO EM DECRETOS MOSTRA-SE EIVADA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VI – A MODULAÇÃO DOS EFEITOS PREVISTA NO ART. 27 DA LEI Nº 9.868/99 SÓ É ADMITIDA QUANDO PRESENTES RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA E DE EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL, O QUE NÃO FOI DEMONSTRADO NO CASO EM CONCRETO. VII – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTÉ COM EFEITOS EX TUNC. (Grifo nosso).

ADI 2014 00 2 009630-3 ADI - 0009689-14.2014.807.0000.

Acórdão: 822881

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS 782/1994, 814/1994, 1.017/1996, 1.475/1997 E LEIS COMPLEMENTARES 64/1998, 133/1998, 185/998, 194/1999, 318/2000 – MATÉRIA AFETA À ADMINISTRAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS E AO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – INADMISSIBILIDADE DA AÇÃO EM RELAÇÃO ÀS LEIS DISTRITAIS ANTERIORES À EMENDA N. 12/1996 – PRELIMINARES DE INÉPCIA DA INICIAL E DE PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO – REJEIÇÃO – MÉRITO – **LEIS DE INICIATIVA PARLAMENTAR – VIOLAÇÃO À LODF – NORMAS COMPROMETIDAS POR VÍCIO FORMAL – LEI COMPLEMENTAR 607/2002 – VÍCIO MATERIAL – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.** 1. **NO PERÍODO ANTERIOR A DEZEMBRO DE 1996, NÃO HAVIA NORMA EXPRESSA FIRMANDO A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL PARA PROPOR LEIS RELATIVAS AO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO, QUE SÓ VEIO A OCORRER APÓS A EMENDA À LEI ORGÂNICA N. 12, DE 12 DE DEZEMBRO DE 1996, QUE ACRESCENTOU AO ART. 3º DA LODF O INCISO XI.** INADMISSÍVEL O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS DISTRITAIS ANTERIORES À MENCIONADA EMENDA N. 12. PRECEDENTES. 2. REVELA-SE VIÁVEL CUMULAR ARGÜIÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS, NO MESMO PROCESSO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, QUANDO COMUM O FUNDAMENTO JURÍDICO INVOCADO, FACE À NOTÓRIA ECONOMIA PROCESSUAL PELA NÍTIDA IDENTIDADE DAS MATÉRIAS VERSADAS PELAS LEIS IMPUGNADAS. 3. SÓ SE DECLARA A PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO NAS HIPÓTESES DE REVOGAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA OU QUANDO EXAURIDA SUA EFICÁCIA, SITUAÇÃO DIVERSA DOS AUTOS. 4. PADECE DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL LEIS DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPONHAM SOBRE A ADMINISTRAÇÃO DE BENS DO DISTRITO FEDERAL. **5. NOS TERMOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, COMPETE PRIVATIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A LEGITIMIDADE PARA A PROPOSITURA DE LEIS QUE VERSEM SOBRE A ADMINISTRAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS E SOBRE O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO NO DISTRITO FEDERAL. PRECEDENTES.** 6. É

INCONSTITUCIONAL, POR VÍCIO MATERIAL, LEI QUE DISPENSA O PROCESSO LICITATÓRIO PARA A CONCESSÃO DE USO DE ÁREA PÚBLICA A PARTICULAR. PRECEDENTES. 7. JULGOU-SE INADMISSÍVEL A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM RELAÇÃO ÀS LEIS 782/1994, 814/1994 E 1.017/1996. UNÂNIME. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO PARA DECLARAR, COM EFEITOS “EX TUNC” E “ERGA OMNES”, A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI DISTRITAL 1.475/1997 E LEIS COMPLEMENTARES 64/1998, 133/1998, 185/1998, 194/1999, 318/2000 E 607/2002. MAIORIA.

IV - CONCLUSÃO

Há uma distinção a ser pontuada em relação aos projetos relativos à criação ou extinção de administrações regionais e à criação, extinção e desmembramento de regiões administrativas.

Administrações regionais são órgãos que permitem ao Poder Público desconcentrar a prestação de serviços; por sua vez, regiões administrativas são subdivisões territoriais que delimitam o espaço de atuação de cada órgão.

Nesse sentido, é possível que haja duas ou mais administrações regionais ou subadministrações atuando em um mesmo espaço físico, sem a necessidade de desmembrá-lo em regiões administrativas distintas. É o que vem ocorrendo com as administrações regionais de Taguatinga, Vicente Pires e Águas Claras, por exemplo, que atuam sobre uma mesma região administrativa (a RA III – Taguatinga). As leis que declararam a criação das duas últimas *regiões administrativas* na verdade se limitaram a criar os órgãos (administrações regionais), remetendo a uma nova lei, futura e incerta, a definição das poligonais relativas a seus limites físicos. Portanto, embora declarem a criação de *região administrativa*, na verdade as leis se prestam meramente a criar *administração regional*.

Também é possível que uma mesma administração regional atue sobre mais de uma região administrativa distinta, a fim de otimizar os recursos públicos e racionalizar os investimentos. Ocorreria, por exemplo, em uma hipótese de aglutinação de duas administrações regionais, para melhor

aproveitamento de pessoal e recursos materiais, por meio de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, mantendo-se intactas as regiões administrativas.

Quanto aos projetos de lei que visem a criar, a desmembrar ou a aglutinar órgãos, como as administrações regionais, estão reservados à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

É assegurado ao Chefe do Poder Executivo, ainda, disciplinar as atribuições e a estruturação das administrações regionais por meio de decreto, afastando a apreciação por parte da Câmara Legislativa. Entretanto, essa prerrogativa é absolutamente restrita, ocorrendo apenas quando a medida não implicar aumento de despesa, criação ou extinção desses órgãos públicos.

O mesmo se pode afirmar quanto aos projetos de lei que visem a criar, extinguir ou desmembrar regiões administrativas. Tais projetos devem ser propostos pelo Chefe do Poder Executivo, sob pena de serem considerados inadmissíveis por vício de iniciativa.

Além da observância ao critério de iniciativa, as propostas que tenham por objeto *regiões administrativas* devem estar em perfeita harmonia com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PEDOT, que dividiu o território do DF em sete unidades de planejamento territorial. O rearranjo de regiões administrativas que ultrapasse os limites de tais unidades deve ser considerado inadmissível em virtude de inadequação ao plano diretor, que é o instrumento básico da política de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano.

Por outro lado, no que tange à iniciativa parlamentar, o instrumento legislativo adequado, tanto nas hipóteses de criação quanto nas de extinção de administrações regionais, bem como na criação, extinção e desmembramento de regiões administrativas, é a Indicação, proposição por meio da qual a Casa Legislativa sugere providências que estão na esfera de competência de outro Poder.

V – FONTES DE PESQUISA

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. RJ: Lumen Juris, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Ed. Malheiros, SP: 1993.

MINISTÉRIO DAS CIDADES: ALIANÇA DAS CIDADES. O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary/ organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo: 2010.

Brasília-DF. Lei nº 4.545, de 1964. Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal especifica e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4545.htm. Acesso em 03 de agosto de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 3.153, de 2003. Cria as Regiões Administrativas que especifica e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-85637!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 03 de agosto de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 3.255, de 2003. Cria a Região Administrativa que especifica e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-90368!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 03 de agosto de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 3.315, de 2004. Cria a Região Administrativa e as Subadministrações Regionais que especifica e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-91649!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 03 de agosto de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 3.314, de 2004. Cria a Região Administrativa que especifica e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-91633!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 03 de agosto de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 3.435, de 2004. Cria a Região Administrativa que especifica e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridica>

[aNJUR-95598!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action](http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action). Acesso em 03 de agosto de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 3.527, de 2005. Cria a Região Administrativa que especifica e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-108582!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 03 de agosto de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 4.327, de 2009. Cria a Região Administrativa de Vicente Pires – RA XXX. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-160531!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 03 de agosto de 2015.

Brasília-DF. Lei nº 4.745, de 2012. Cria a Região Administrativa da Fercal e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-221319!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 03 de agosto de 2015.

Brasília-DF. Lei Complementar nº 803, de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-149592!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 03 de agosto de 2015.