



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
Procuradoria-Geral de Justiça**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO  
DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

A **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

contra a **Lei distrital 1.838**, de 13 de janeiro de 1998, em face dos artigos 3º, inciso XI, 100, inciso VI, e 321, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



## I. Da norma impugnada

No caso presente, cumpre salientar a presença de **vício de iniciativa**, tendo em vista que a lei impugnada é oriunda de projeto de lei de iniciativa de Deputado Distrital e trata da alteração do gabarito de lotes residenciais e comerciais situados na Região Administrativa de Samambaia, matéria da competência privativa do Governador do Distrito Federal, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Eis a redação do diploma legal impugnado, *verbis*:

**LEI Nº 1.838, DE 13 DE JANEIRO DE 1998**  
(Autoria do Projeto: Deputado Adão Xavier)

Altera o gabarito dos lotes residenciais unifamiliares e comerciais da Região Administrativa de Samambaia – RA XII.

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal aprovou, o Governador do Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, sancionou, e eu, Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, na forma do § 6º do mesmo artigo, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica alterado o gabarito dos lotes residenciais unifamiliares e comerciais da Região Administrativa de Samambaia, no que segue:

I – a taxa máxima de ocupação será de:

- a) noventa por cento para lotes de até cem metros quadrados;
- b) oitenta por cento para lotes com área acima de cem metros quadrados até duzentos e dez metros quadrados;
- c) setenta e cinco por cento para lotes com área superior a duzentos e dez metros quadrados;

II – é permitida a construção do terceiro pavimento nos lotes residenciais unifamiliares;

III – é permitida a construção de até seis pavimentos nos lotes comerciais.

Parágrafo único. O disposto neste artigo fica sujeito à verificação de resistência do solo e de capacidade de infra-estrutura urbana a ser realizada por órgãos técnicos do Poder Executivo.

Art. 2º O Poder Executivo garantirá a manutenção dos usos e destinações, afastamentos mínimos obrigatórios, área mínima do lote, taxas máximas de construção e do número de pavimentos das edificações não contempladas nesta Lei, bem como dos estacionamentos, áreas verdes, guaritas e acessos estabelecidos nas normas de edificação, uso e gabarito vigentes para o local.

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

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



## II. Da Inconstitucionalidade formal

A lei impugnada, elaborada por **iniciativa de Deputado Distrital**, trata da alteração do gabarito de lotes residenciais e comerciais situados na Região Administrativa de Samambaia. Assim, deixa de observar as principais normas gerais acerca da **legitimidade para a propositura de leis** que disponham sobre o **uso e a ocupação do solo**, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, foram violados vários dispositivos da Lei Orgânica distrital, com destaque para o artigo 3º, inciso XI, 100, inciso VI, e 321, a seguir transcritos:

Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:

(...)

XI - **zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília**, tombado sob a inscrição n.º 532 do Livro do Tombo Histórico, **respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto n.º 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria n.º 314, de 8 de outubro de 1992**, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. (Inciso incluído pela Emenda a Lei Orgânica n.º 12, de 12 de dezembro de 1996 DODF de 19.12.96)

(...)

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

(...)

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

(...)

Art. 321. **É atribuição do Poder Executivo** conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e **elaboração dos planos diretores de ordenamento territorial** e locais, bem como sua **implementação**. (Sem ênfases no original)

A propósito, no seu artigo 3º, inciso XI, a Lei Orgânica impõe ao Distrito Federal o dever de zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição 532 do Livro do Tombo Histórico, e o respeito às definições e aos critérios constantes do Decreto 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Entre tais normas, que passaram a ter *status* constitucional, destaca-se a



constante do artigo 14 do referido decreto, que estabelece que “**o Governador do Distrito Federal proporá a edição de leis que venham a dispor sobre o uso e ocupação do solo em todo o território do Distrito Federal**”.

Nesse sentido tem decidido, reiteradamente, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. A título exemplificativo, vale destacar outras decisões, *verbis* (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS Nº 515/93, 544/93, 973/95, 1000/96, 1040/96, 1069/96, 1078/96, 1082/96, 1091/96, 1099/96, 1106/96, 1242/96, 1334/96, 1342/96, 1345/96, 1405/97, 1421/97, 1423/97, 1468/97, 1476/97, 1477/97, 1482/97, 1496/97, 1521/97, 1529/97, 1747/97, 1760/97, 1762/97, 1893/97, 1929/97 e 2029/97. DIPLOMAS NORMATIVOS LOCAIS - COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS PARA PROCESSAR E JULGAR A AÇÃO. OCUPAÇÃO E USO DO SOLO - INICIATIVA DE PARLAMENTARES - INCONSTITUCIONALIDADE - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios é competente para o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo que promane de autoridade do Distrito Federal em face da Lei Orgânica desta unidade da federação.

Em se tratando de diplomas normativos que disponham sobre a administração de áreas públicas e sobre o **uso e ocupação do solo do distrito federal, a iniciativa do processo legislativo compete privativamente ao governador do distrito federal**. Por isso mesmo, demonstrado que a iniciativa das leis distritais em apreço coube a parlamentar, declara-se a inconstitucionalidade formal dos diplomas legais impugnados.

(Acórdão n.468634, 20100020020472ADI, Relator: JOÃO MARIOSI, Relator Designado:ROMÃO C. OLIVEIRA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 26/10/2010, Publicado no DJE: 23/02/2011. Pág.: 44)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - PRELIMINAR ARREDADA. LEI COMPLEMENTAR 371 DE 15 DE MARÇO DE 2001. **AUTORIZAÇÃO PARA O CERCO DO SÍTIO DO GAMA, SITUADO NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE SANTA MARIA - RA XIII - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**

A ação direta de inconstitucionalidade é adequada para impugnar ato normativo que promane do poder legiferante local, em face da Lei Orgânica do Distrito Federal. Preliminar arredada, na esteira de precedentes da Corte.

Demonstrado que a iniciativa da Lei Complementar 371 de 15 de março de 2001 **coube a parlamentar e, em se tratando de diploma normativo que promove alteração da destinação de uso e ocupação do solo do Distrito Federal, hipótese em que compete**



**privativamente ao Governador do Distrito Federal iniciar o processo legislativo, declara-se a inconstitucionalidade do diploma legal impugnado.**

(Acórdão n.239783, 20040020088660ADI, Relator: ROMÃO C. OLIVEIRA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 13/12/2005, Publicado no DJU SECAO 3: 14/06/2006. Pág.: 40)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 106/98 - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - **COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL - NORMA SOBRE OCUPAÇÃO E USO DO SOLO** - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - IMÓVEL PÚBLICO - DOAÇÃO SEM LICITAÇÃO - VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS - LIMINAR DEFERIDA - LEI COMPLEMENTAR SUSPENSA - UNÂNIME.

**É conferido ao Excelentíssimo Governador do Distrito Federal competência privativa para iniciar o processo legislativo de qualquer norma que venha a dispor sobre a ocupação e o uso do solo em todo o território do Distrito Federal.**

(TJDFT, ADI 2004.00.2.000217-6, Relator: Desembargador LÉCIO RESENDE, Data do julgamento: 24.8.2004, DJ de 19.10.2004.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 594/02 - LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - LOTE - USO - DESTINAÇÃO - ALTERAÇÃO - **COMPETÊNCIA PRIVATIVA - GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL** - LIMINAR CONCEDIDA - EFEITOS EX TUNC E ERGA OMNES - UNÂNIME.

Tanto o Decreto nº 10.829/87, quanto a Portaria nº 314/92, do Instituto Brasileiro do Patrimônio cultural - IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, **conferem ao Governador do Distrito Federal competência privativa para iniciar o processo legislativo, quando se tratar o tema de uso e ocupação do solo em todo o território do Distrito Federal, posição ratificada pelo art. 321, da LODFT.**(TJDFT, Conselho Especial, ADI 2004.00.2.004098-9, rel. Des. LÉCIO RESENDE, julg. 9.11.2004, acórdão 205.096, unânime, publ. DJU 1º.2.2005, pág. 100.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - COMPETÊNCIA - LEI COMPLEMENTAR 320/00 - DESTINAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA - VÍCIO DE INICIATIVA.

Nos termos da Constituição Federal, da legislação federal vigente e do Regimento Interno desta Casa, o Conselho Especial é competente para processar e julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade relativa aos temas que tratam da competência administrativa do Poder Executivo Local.

**A iniciativa de leis que disponham sobre a destinação de áreas públicas e a ocupação e o uso do solo é exclusiva do Chefe do Executivo.**

A inobservância deste preceito configura vício insanável, a impor a retirada da norma do ordenamento jurídico local. (ADI 2006002014629-7, Relator SÉRGIO BITTENCOURT, Conselho Especial, julgado em 10/07/2007, DJ 13/12/2007 p. 67.)



Assim, a inconstitucionalidade, na espécie, é de natureza formal, contamina o inteiro teor da norma impugnada e não apenas algum artigo ou dispositivo isolado.

Na espécie, o procedimento estabelecido pela Lei Orgânica do Distrito Federal defere exclusivamente a iniciativa das leis acerca do uso e da ocupação do solo no Distrito Federal ao Governador, que também tem o poder de veto *in casu* (LODF, art. 58, *caput* e inciso IX).

À Câmara Legislativa compete apenas votar projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo: nenhum de seus membros pode apresentar projeto de lei ordinária ou complementar sobre uso e ocupação do solo Distrito Federal, como ocorreu na presente hipótese, em que foi apresentado Projeto de Lei por Deputado Distrital, que tramitou na Câmara Legislativa do Distrito Federal até sua final aprovação.

Tais disposições, que estabelecem a competência privativa do Poder Executivo para tratar da matéria, objetivam uma **ocupação ordenada do território**. Para isso, centralizam no Poder Executivo a iniciativa para o planejamento e a adoção de medidas eventualmente necessárias.

Assim, por restar configurado o vício de iniciativa da lei sob análise, cumpre declarar sua inconstitucionalidade formal, com efeito *ex tunc*, a fim de que não se lhe reconheça efeitos jurídicos.

### III. Do Pedido

Diante do exposto, requer a Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) seja esta petição inicial recebida pelo Exmo. Sr. Desembargador relator da presente ação e que sejam intimados o Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para prestarem informações



acerca do ato impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.868, de 1999;

- b) em seguida, seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do ato impugnado, nos termos do artigo 8º da Lei n.º 9.868, de 1999 e do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal;
- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei distrital 1.838**, de 13 de janeiro de 1998, por contrariar os artigos 3º, inciso XI, 100, inciso VI, e 321, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

Brasília, 30 de outubro de 2013.

***Antonio Henrique Graciano Suxberger***  
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

***ZENAIDE SOUTO MARTINS***  
Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios