



**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 6.º, 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

**ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

contra o **Decreto 35.363**, de 24 de abril de 2014, do Governador do Distrito Federal, frente aos artigos 15, inciso X, 53, 58, IX, 75, incisos IX e XI, 100, inciso VI, 316, § 2º, 318, §§ 1º e 2º, 319 e 321, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



## I. Do ato impugnado

Na presente ação direta de inconstitucionalidade demonstrar-se-á a incompatibilidade do decreto abaixo relacionado frente à Lei Orgânica do Distrito Federal, que tem *status* de Constituição local. Eis a redação do ato impugnado:

**DECRETO Nº 35.363, DE 24 DE ABRIL DE 2014.**  
(DODF de 22.5.2014)

Regulamenta a taxa de Permeabilidade nos Planos Diretores Locais que especifica, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, DECRETA:

Art. 1º A taxa de permeabilidade do solo de que tratam os Planos Diretores Locais relacionados neste artigo, pode ser aplicada considerando a adoção de soluções tecnológicas específicas conforme disposto neste Decreto:

- I - Lei Complementar nº 90, de 11 de março de 1998, que dispõe sobre o Plano Diretor Local de Taguatinga;
- II - Lei Complementar nº 97, de 08 de abril de 1998, que dispõe sobre o Plano Diretor Local da Candangolândia;
- III - Lei Complementar nº 314, de 1º de setembro de 2000, que dispõe sobre o Plano Diretor Local de Ceilândia;
- IV - Lei Complementar nº 370, de 02 de março de 2001, que dispõe sobre o Plano Diretor Local de Samambaia;
- V - Lei Complementar nº 728, de 18 de agosto de 2006, que dispõe sobre o Plano Diretor Local do Gama;
- VI - Lei Complementar nº 733, de 13 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o Plano Diretor Local do Guará.

Art. 2º A taxa de permeabilidade de que trata este Decreto destina-se a contribuir para a:

- I – manutenção da disponibilidade e da qualidade de recursos na bacia hidrográfica;
- II – eficiência do sistema de drenagem pluvial;
- III – qualidade do espaço urbano, associada à permanência de áreas com cobertura vegetal de estratos arbóreo, arbustivo e forração.

Art. 3º Para as unidades imobiliárias com taxa de permeabilidade igual ou superior a 20% (vinte por cento) da área do lote é admitida a adoção de sistemas de captação e infiltração de águas pluviais para o cumprimento de até metade da taxa indicada, mantidas, na área restante, as condições de absorção de água diretamente pelo solo e a cobertura vegetal, bem como o perfil natural do terreno.

§1º Na área permeável restante das unidades de que trata o caput deste artigo, não é permitido:

- I – lajes sob a cobertura vegetal, em qualquer nível de edificação;
- II – áreas utilizadas como rampas de acesso a veículos, independente do tipo de pavimento;



III – áreas em subsolo, destinadas à garagem ou à circulação de veículos, independente do tipo de pavimento.

§ 2º Excepcionalmente, até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, desde que atestada a viabilidade urbanística, nos termos do que for disposto em ato do órgão de planejamento e desenvolvimento urbano do Distrito Federal e desde que as unidades imobiliárias possuam coeficiente de aproveitamento igual ou superior a 3,0 (três), será admitida a adoção de sistemas de captação e infiltração de águas pluviais, em percentual superior a 50% (cinquenta por cento) da taxa indicada.

Art. 4º Os sistemas de captação e infiltração de águas pluviais compreendem dispositivos de infiltração que contribuem para a redução do escoamento das águas pluviais por meio da infiltração de águas.

Art. 5º São considerados dispositivos de infiltração tratados no artigo anterior:

I – tanques de retenção de água, que têm como objetivo específico reter determinado volume de água originado pelo escoamento superficial proveniente de impermeabilização do solo, e que constituem reservatórios de quantidade ou de qualidade;

II– aplicação de pavimentos permeáveis (blocos vazados com preenchimento de areia ou grama, asfalto poroso, concreto poroso);

III – desconexão das calhas de telhado de forma a direcionar a água para superfícies permeáveis com drenagem;

IV – desconexão das calhas de telhado de forma a direcionar a água para superfícies permeáveis sem drenagem;

V – aplicação de trincheiras de infiltração;

VI– direcionamento da água proveniente de superfície impermeável para dispositivos de infiltração sem saída;

VII – aplicação de outras medidas a serem avaliadas pela ADASA.

Art. 6º A utilização dos sistemas de captação e infiltração de águas pluviais previstos neste Decreto deve obedecer aos percentuais de redução e cálculos de dimensões indicados na Resolução nº 09, de 08 de abril de 2011, da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA ou suas alterações.

Art. 7º Para as unidades imobiliárias previstas no *caput* do art. 3º deste Decreto, a dimensão dos reservatórios deverá guardar correspondência com a porção da área reduzida.

Art. 8º Para as unidades imobiliárias previstas no parágrafo 1º do art. 3º deste Decreto, a dimensão dos reservatórios deverá guardar correspondência com a área total destinada à permeabilidade.

Art. 9º Para fins de aprovação do projeto de arquitetura que utilizar os sistemas de captação e infiltração de águas pluviais previstos neste Decreto, deverá ser apresentado:

I – ART registrada no CAU/CREA do autor do projeto do sistema de captação e infiltração utilizado;

II – declaração de responsabilidade firmada pelo autor do projeto referido no item anterior de que o projeto observa as disposições contidas na Resolução nº 09, de 08 de abril de 2011 ou suas alterações, da ADASA, conforme Anexo I deste Decreto;

III- laudo técnico, especificando o piso permeável, quando utilizado.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário.



## II. Da viabilidade de provocação do controle abstrato de constitucionalidade sobre o Decreto do GDF

Com o fito de afastar qualquer alegação acerca da inviabilidade de provocação da fiscalização abstrata da constitucionalidade do Decreto retrotranscrito, revela-se oportuno tecer algumas considerações.

Hely Lopes Meirelles assim define o ato normativo *Decreto*, *verbis*:

*Decretos*, em sentido próprio e restrito, são atos administrativos da competência dos Chefes do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expreso, explícito ou implícito, pela legislação. Comumente, o decreto é *normativo* e *geral*, podendo ser *específico* ou *individual*. Como ato administrativo, o decreto está sempre em situação inferior à da lei e, por isso mesmo, não a pode contrariar. O decreto geral tem, entretanto, a mesma normatividade da lei, desde que não ultrapasse a alçada regulamentar de que dispõe o Executivo. (**Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 174-175)

Mais adiante, admitindo a existência do Decreto independente ou **autônomo**, esclarece o administrativista sua definição: “é o que dispõe sobre matéria ainda não regulada especificamente em lei. A doutrina aceita esses provimentos administrativos *praeter legem* para suprir a omissão do legislador, desde que não invadam as reservas da lei, isto é **as matérias que só por lei podem ser reguladas**” (MEIRELLES, 2002, p. 175, sem ênfase no original).

Como ato administrativo inferior à lei, o Decreto **não pode substituí-la, contrariá-la nem ir além do que ela permite**. No que tal ato administrativo infringir ou extravasar estas limitações, máxime em se tratando de matéria não legislada, será írrito e nulo, caracterizando não só ilegalidade, mas também inconstitucionalidade, por terem sido violados limites impostos em dispositivos da LODF, bem como pela inexistência de lei.

Demonstrar-se-á no transcurso desta peça que o decreto impugnado trata de matéria expressamente protegida por **cláusula de reserva legal**, dado que o assunto versado é tema afeto aos Planos Diretores Locais e à Lei de Uso e



Ocupação do Solo, que ostentam a forma de **lei complementar**, nos termos da Lei Orgânica distrital.

Esse Egrégio Tribunal de Justiça, a propósito, tem se mostrado atento defensor da necessidade de controle de Decretos que contrariem normas constitucionais, consoante se observa nos seguintes arestos, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO POR FALTA DE PRESSUPOSTO. DECRETO GDF Nº 16.114/94 - VIOLAÇÃO DE NORMAS DA L.O.D.F.: ARTS 128, I E 132, "e". IMPOSTO DE TRANSMISSÃO SOBRE BENS IMÓVEIS (ITBI) - INCIDÊNCIA SOBRE FATOS GERADORES DIVERSOS. VÍCIO DE ORDEM FORMAL (LEGALIDADE) E MATERIAL (CONTÉUDO).

**- O decreto distrital, como ato legal normativo, é suscetível do juízo de inconstitucionalidade, de competência do TJDFT.**

A previsão, por decreto, de fatos geradores de tributo (no caso I.T.B.I.), diversos dos expressamente previstos na lei orgânica do DF, além de ferir a legalidade tributária, que só permite a previsão via lei em sentido formal, ofende materialmente o perfil constitucional do imposto de transmissão, inter vivos, de bens imóveis, porque tal tributo não tem, como fonte determinante de sua incidência, meros atos obrigacionais de promessa tendentes à futura realização do fato tributável.

(TJDFT, ADI 1999.00.2.001627-3, Rel. Des. Everards Mota e Matos, Acórdão 113.417, DJ 09.02.1999, sem ênfase no original)

ADI - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DEC. DISTRITAL 19.707/98 - COMÉRCIO, DISPENSAÇÃO, REPRESENTAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO, IMPORTAÇÃO OU EXPORTAÇÃO DE DROGAS, MEDICAMENTOS, INSUMOS FARMACÊUTICOS E CORRELATOS - ART. 21, DA LEI 5.991/73 - LEGISLAÇÃO SUPLETIVA SOBRE A QUAL, SE EXISTENTE, CABERÁ REGULAMENTAÇÃO DO SENHOR GOVERNADOR - ARTS. 14 E 100, VII, DA LODF - PROCLAMADA A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 19.707/98 - MAIORIA.

1) NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM DUPLO FUNDAMENTO (VÍCIO FORMAL E VÍCIO MATERIAL), CONHECIDO E PROCLAMADO O PRIMEIRO, POR ÓBVIO, A PREJUDICIALIDADE INSTRUMENTAL ALCANÇA O SEGUNDO.

**2) O ATO DE REGULAMENTAR LEI, COM FORÇA NORMATIVA, EXTRAPOLANTE DO TEXTO DE ORIGEM E SEM O RESPALDO DA LEGISLAÇÃO, NOS TERMOS DA LEI ORGÂNICA, ADMITE O JUÍZO DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

3) O SENHOR GOVERNADOR NÃO PODE, EM PRINCÍPIO, REGULAMENTAR LEI FEDERAL, SÓ SANCIONA, PROMULGA, FAZ PUBLICAR E ORDENA SOBRE LEIS LOCAIS. CABE-LHE, NO ENTANTO, QUANDO DEVIDAMENTE AUTORIZADO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NO ÂMBITO DO SUPLEMENTAR PERMITIDO, DISPOR SOBRE TEXTO DA UNIÃO, COMO NO CASO DO ART. 21, DA LEI Nº 5.991/73, TODAVIA, POR ÓBVIO, DESDE QUE RESPALDADO NA PERMISSIBILIDADE LEGISLATIVA CORRESPONDENTE, NOS TERMOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (ARTS. 14 E 100, VII), SEM O QUÊ O ATO PADECE DE VÍCIO DE FORMA, INSUSCETÍVEL DE CONSERTO OU REMENDO. (TJDFT, 19990020038962ADI DF, Rel. Des. Eduardo de Moraes Oliveira, Acórdão 141.848, DJ 05.09.2001, sem ênfase no original)



O Supremo Tribunal Federal, após verificar a presença de um coeficiente mínimo de generalidade, impessoalidade e abstração no ato normativo cuja fiscalização concentrada de constitucionalidade se pretende, admite que a ação direta de inconstitucionalidade se volte contra Decreto. Em outras palavras, se o Decreto extrapola os fins precípuos deixados a essa específica categoria legislativa, é possível o reconhecimento de sua inconstitucionalidade por meio de ação direta. Confirma-se, a propósito, o seguinte julgado:

DECRETO REGULAMENTADOR - EXTRAVASAMENTO - ATUAÇÃO LEGISLATIVA. De início exsurge o sinal do bom direito quando o decreto legislativo de sustação de ato regulamentador de lei extravasa os limites próprios à preservação da competência da casa legislativa. Isso ocorre em relação ao Decreto Legislativo nº 111/96 da Câmara Distrital de Brasília, no que suspendeu, sem distinguir preceitos, o decreto do Governador de nº 17.128, de 31 de janeiro de 1996, editado em parte, à luz da Lei nº 237, de 20 de janeiro de 1992. Suspensão parcial deferida pelo Presidente da Corte e referendada pelo Plenário.

(STF, ADIMC 1.533/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Ementário 1.869/89)

Para rematar a questão, revela-se oportuno consignar o preciso escólio jurisprudencial também do STF sobre a questão, da lavra do Ministro Celso de Mello, *verbis*:

(...)

O **princípio constitucional da reserva de lei formal** traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois **veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos**. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. **Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento.** É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), **usurpando**, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, **competência que não lhe pertence**, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes (...).

(STF, ADIMC 2.075/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003, sem ênfase no original).



Assim, fixada a plena viabilidade de manejo da ação direta de inconstitucionalidade do Decreto mencionado, de natureza flagrantemente autônoma, passa-se à demonstração da sua incompatibilidade vertical com os preceitos estabelecidos na Carta Política do Distrito Federal.

### **III. Da Inconstitucionalidade do tratamento da matéria por meio de Decreto**

Como menciona a ementa do Decreto ora atacado, o referido ato trata da “taxa de permeabilidade do solo de que tratam os Planos Diretores Locais” mencionados, ou seja, **versa sobre matéria reservada a lei complementar**, a ser discutida e aprovada no âmbito da Câmara Legislativa, segundo os expressos termos da Lei Orgânica distrital.

Dessa forma, a Lei Orgânica do Distrito Federal visa restringir a possibilidade de alterações, sem que haja um planejamento e uma análise prévia da necessidade e utilidade de qualquer mudança por parte dos órgãos públicos responsáveis pela política de ocupação territorial.

Da simples leitura do decreto impugnado, vê-se que ele busca **alterar ou flexibilizar disposições expressas constantes dos mencionados Planos Diretores Locais**, aprovados por leis complementares específicas após estudos técnicos urbanísticos e a participação da comunidade envolvida, como exige a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Dispõe sobre tema já normatizado no âmbito dos Planos Diretores Locais das regiões administrativas mencionadas e passível de regulamentação na Lei de Uso e Ocupação do Solo — LUOS, ou seja, em leis complementares específicas, o que impede a normatização da matéria por ato administrativo.

Nesse contexto, vale destacar que os próprios Planos Diretores Locais mencionados **têm disposições expressas definindo a referida “taxa de permeabilidade do solo”, o que não pode ser flexibilizado por mero ato administrativo**, como o ora impugnado.



Assim, a autorização conferida pelo decreto impugnado para que a “adoção de sistemas de captação e infiltração de águas pluviais” possa ser utilizada para o “cumprimento de até metade da taxa indicada” (**art. 3º**) constitui **alteração significativa nos Planos Diretores locais** por ato administrativo.

Da mesma forma, a permissão da “adoção de sistemas de captação e infiltração de águas pluviais, em percentual superior a 50% (cinquenta por cento) da taxa indicada”, prevista no artigo 3º, § 2º, do Decreto, até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo também revela flagrante **flexibilização de restrições impostas expressamente por leis complementares específicas**.

A edição do Decreto, de modo inescusável, procura suplantar a mora legislativa de edição da Lei de Uso e Ocupação do Solo, tal como prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal. O Decreto, para além de invadir tema próprio de lei complementar, contrariou o texto constitucional e promoveu revogação subreptícia das disposições veiculadas nos Planos Diretores Locais que menciona.

Por oportuno, vale destacar o Plano Diretor Local de Taguatinga, aprovado pela Lei Complementar 90/98, o Plano Diretor Local da Candangolândia, aprovado pela Lei Complementar 97/98, o Plano Diretor Local de Ceilândia, aprovado pela Lei Complementar 314/2000, o Plano Diretor Local de Samambaia, aprovado pela Lei Complementar 370/2001, o Plano Diretor Local do Gama, aprovado pela Lei Complementar 728/2006, e o Plano Diretor Local do Guará, aprovado pela Lei Complementar 733/2006, que **possuem Seções específicas fixando expressamente a referida taxa de permeabilidade**. Confira-se (grifos acrescentados):

#### **PDL DE TAGUATINGA:**

##### Da Taxa de Permeabilidade do Solo

Art. 76. A taxa de permeabilidade do solo é o percentual mínimo da área do lote onde é proibida a impermeabilização por edificação ou pavimentação.

Art. 77. A taxa de permeabilidade do solo é exigida em função da dimensão do lote, conforme discriminado a seguir:



I - para os lotes com área de até cento e cinquenta metros quadrados, não é exigida a taxa de permeabilidade do solo;

II - para os lotes com área superior a cento e cinquenta metros quadrados até quinhentos metros quadrados, a taxa de permeabilidade do solo é correspondente a dez por cento da área do lote;

III - para os lotes com área superior a quinhentos metros quadrados até dois mil metros quadrados, a taxa de permeabilidade do solo é correspondente a vinte por cento da área do lote;

IV - para os lotes com área superior a dois mil metros quadrados, a taxa de permeabilidade do solo é correspondente a trinta por cento da área do lote.

§ 1º Nos lotes inseridos na Área de Proteção de Manancial do Córrego Currais, as taxas de permeabilidade do solo são aumentadas em cinquenta por cento dos valores previstos neste artigo.

§ 2º Excetuam-se do disposto neste artigo os lotes indicados no Anexo VII e aqueles com área inferior ou igual a quinhentos metros quadrados com divisas voltadas para o Corredor de Atividades, para os quais não será exigida a taxa de permeabilidade do solo.

Art. 78. Nos casos de remembramento de lotes ou naqueles em que o projeto arquitetônico englobar um conjunto de dois ou mais lotes contíguos, será considerada, para cálculo da taxa de permeabilidade do solo, a área total resultante.

#### **PDL DE CANDANGOLÂNDIA:**

##### **Da Taxa de Permeabilidade do Solo**

Art. 48. A taxa de permeabilidade do solo é o percentual mínimo da área do lote onde é proibida a impermeabilização por pavimentação ou edificação.

Art. 49. A taxa de permeabilidade do solo, a ser exigida para novas construções e reformas, é definida em função da dimensão do lote, conforme discriminado a seguir:

I - não será exigida para os lotes com área igual ou inferior a duzentos metros quadrados;

II - será de quinze por cento da área total do lote para os lotes com área acima de duzentos metros quadrados até quinhentos metros quadrados;

III - será de vinte e cinco por cento da área do lote para os lotes com área superior a quinhentos metros quadrados.

Parágrafo único - Excetuam-se do disposto neste artigo os lotes com divisas voltadas para as vias principais, para os quais não será exigida a taxa de permeabilidade do solo.

Art. 50. Nos casos de remembramentos de lotes, ou naqueles em que o projeto arquitetônico englobar um conjunto de lotes contíguos, o cálculo da taxa de permeabilidade do solo considerará a área total resultante.

Art. 51. Nas áreas públicas fica garantido o percentual mínimo de dez por cento de solo permeável.

#### **PDL DE CEILÂNDIA:**

##### **Da Taxa de Permeabilidade do Solo**



Art. 73. A taxa de permeabilidade do solo é o percentual mínimo da área do lote onde é proibida a impermeabilização por edificação ou pavimentação incluindo subsolo.

Art. 74. A taxa de permeabilidade do solo é exigida em função da dimensão do lote, conforme discriminado a seguir.

I - para os lotes com área de até duzentos metros quadrados, não é exigida a taxa de permeabilidade do solo.

II - para os lotes com área superior a duzentos metros quadrados até quinhentos metros quadrados, a taxa de permeabilidade do solo é correspondente a dez por cento da área do lote.

III - para os lotes com área superior a quinhentos metros quadrados até dois mil metros quadrados, a taxa de permeabilidade do Solo é correspondente a vinte por cento da área do lote.

IV - para os lotes com área superior a dois mil metros quadrados, a taxa de permeabilidade do solo é correspondente a trinta por cento da área do lote.

§ 1º Nos lotes inseridos na Área de Proteção de Manancial Currais, as taxas de permeabilidade do solo são aumentadas em cinquenta por cento dos valores previstos neste artigo, sendo que, para os lotes com área de até duzentos metros quadrados, esta taxa é correspondente a dez por cento da área do lote.

§ 2º Para os lotes cujas normas anteriores previam taxas de ocupação superiores àquelas resultantes do disposto neste artigo, a taxa de permeabilidade do solo é correspondente à ocupação anterior, conforme definido na listagem do anexo VI.

§ 3º Excetuam-se do dispositivo neste artigo os lotes indicados no anexo VI e aqueles com área igual ou inferior a quinhentos metros quadrados com divisas voltadas para o Corredor de Atividades e para a Avenida Leste, para os quais não será exigida a taxa de permeabilidade do solo.

Art. 75. Nos casos de remembramento de lotes ou naqueles cujo projeto arquitetônico englobe um conjunto de dois ou mais lotes contíguos, será considerada, para o cálculo da taxa de permeabilidade do solo, a área total resultante.

#### **PDL DE SAMAMBAIA:**

##### **Da Taxa de Permeabilidade do Solo**

Art. 61. A taxa de permeabilidade do solo é o percentual mínimo da área do lote onde é proibida a impermeabilização por edificação ou pavimentação.

Art. 62. A taxa de permeabilidade do solo é exigida em função da dimensão do lote, conforme discriminado a seguir:

I – para os lotes com área de até duzentos metros quadrados, não é exigida a taxa de permeabilidade do solo;

II – para os lotes com área superior a duzentos metros quadrados até quatrocentos metros quadrados, a taxa de permeabilidade do solo é correspondente a dez por cento da área do lote;

III – para os lotes com área superior a quatrocentos metros quadrados até dois mil metros quadrados, a taxa de permeabilidade do solo é correspondente a vinte por cento da área do lote;



IV – para os lotes com área superior a dois mil metros quadrados, a taxa de permeabilidade do solo é correspondente a trinta por cento da área do lote.

§ 1º Para os lotes cujas normas anteriores previam taxas de ocupação superiores àquelas resultantes do disposto neste artigo, a taxa de permeabilidade do solo é correspondente à ocupação anterior, conforme definido na listagem do Anexo VI.

§ 2º Excetuam-se do disposto neste artigo os lotes indicados no Anexo VI e aqueles com área inferior ou igual a quinhentos metros quadrados com divisas voltadas para o Corredor de Atividades, para os quais não será exigida a taxa de permeabilidade do solo.

Art. 63. Nos casos de remembramento de lotes ou naqueles cujo projeto arquitetônico englobe um conjunto de dois ou mais lotes contíguos, será considerada, para o cálculo da taxa de permeabilidade do solo, a área total resultante.

### **PDL DO GAMA:**

#### Da Taxa de Permeabilidade do Solo

Art.68. A taxa de permeabilidade do solo é o percentual mínimo da área do lote em que é proibida a sua impermeabilização por edificação ou pavimentação.

Parágrafo único. A área ocupada por subsolo deverá respeitar a taxa de permeabilidade.

Art. 69. A taxa de permeabilidade do solo é exigida em função da dimensão do lote, conforme discriminado a seguir:

I- para os lotes com área de até 200m<sup>2</sup> (duzentos metros quadrados), não é exigida a taxa de permeabilidade do solo;

II- para os lotes com área superior a 200m<sup>2</sup> (duzentos metros quadrados) até 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados), a taxa de permeabilidade do solo corresponde a 10% (dez por cento) da área do lote;

III- para os lotes com área superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) até 2.000m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados), a taxa de permeabilidade do solo corresponde a 20% (vinte por cento) da área do lote;

IV- para os lotes com área superior a 2.000m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados), a taxa de permeabilidade do solo corresponde a 30% (trinta por cento) da área do lote.

§ 1º Para os lotes para os quais normas anteriores à aprovação desta Lei Complementar previam taxas de permeabilidade superiores àquelas resultantes do disposto neste artigo, a taxa de permeabilidade do solo corresponde à ocupação anterior, conforme definido na listagem do Anexo III.

§ 2º Excetuam-se do disposto neste artigo os lotes indicados no Anexo III e aqueles com área inferior ou igual a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados), com divisas voltadas para as avenidas de atividades discriminadas no Mapa 6 do Anexo I.

§ 3º Para os lotes do Setor Hoteleiro e as projeções, não será exigida taxa de permeabilidade do solo.

§ 4º Excetua-se do disposto no inciso III o Bloco “D” da Praça 2 do Setor Sul.



Art. 70. Nos casos de remembramento de lotes ou naqueles em que o projeto arquitetônico englobar um conjunto de dois ou mais lotes contíguos, será considerada, para o cálculo da taxa de permeabilidade do solo, a área total resultante dos lotes.

### **PDL DO GUARÁ:**

#### Da Taxa de Permeabilidade do Solo

Art. 45. A taxa de permeabilidade do solo é exigida em função da dimensão do lote, da seguinte forma:

I – para os lotes com área superior a 350m<sup>2</sup> (trezentos e cinquenta metros quadrados) até 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados), a taxa de permeabilidade do solo é de 10% (dez por cento) da área do lote;

II – para os lotes com área superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) até 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados), a taxa de permeabilidade do solo é correspondente a 15% (quinze por cento) da área do lote;

III – para os lotes com área superior a 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) até 2.000m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados), a taxa de permeabilidade do solo é correspondente a 20% (vinte por cento) da área do lote;

IV – para os lotes com área superior a 2.000m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados), a taxa de permeabilidade do solo é correspondente a 30% (trinta por cento) da área do lote.

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo os lotes relacionados no Anexo IX, Tabela 2, e aqueles que optarem pela execução de reservatórios para acumulação de águas pluviais e drenagem vertical, mediante a aplicação da fórmula

$V = 0,15 \times AI \times IP \times T$ , onde:

I – V = volume do reservatório (m<sup>3</sup>);

II – AI = área impermeabilizada (m<sup>2</sup>);

III – IP = índice pluviométrico igual a 0,06m/h;

IV – T = tempo de duração da curva pluviométrica igual a uma hora.

§ 2º Denomina-se curva pluviométrica o período de duração de uma precipitação pluviométrica.

Art. 46. Nas edificações em subsolo será respeitada a taxa de permeabilidade.

Art. 47. Nos casos de remembramento de lotes, ou naqueles em que o projeto arquitetônico englobar um conjunto de dois ou mais lotes contíguos, será considerada, para o cálculo da taxa de permeabilidade do solo, a soma das áreas previstas para cada lote.

Como se vê, o Governador do Distrito Federal acabou por vulnerar a Lei Orgânica distrital ao editar o decreto ora atacado, porquanto resta por demais evidente o desrespeito às atribuições da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Isso porque a edição do referido decreto, repise-se, busca promover alterações em leis complementares vigentes ou dispor sobre tema afeto à LUOS, ainda não aprovada pelo Legislativo local. Eis os dispositivos violados da Lei Orgânica, *verbis* (grifos acrescentados):



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:

(...)

IX – **planejamento e controle do uso, parcelamento, ocupação do solo e mudança de destinação de áreas urbanas**, observado o disposto nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal;

(...)

Art. 75. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta dos Deputados da Câmara Legislativa e receberão numeração distinta das leis ordinárias.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, **constituirão leis complementares**, entre outras:

(...)

IX – a lei que dispõe sobre a **Lei de Uso e Ocupação do Solo**; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

(...)

XI – a lei que dispõe sobre o **Plano de Desenvolvimento Local**. (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

(...)

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

(...)

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

(...)

Art. 316. O Distrito Federal terá, como instrumento básico das políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbanos, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e, como instrumentos complementares, **a Lei de Uso e Ocupação do Solo e os Planos de Desenvolvimento Local**.

(...)

§ 2º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, **a Lei de Uso e Ocupação do Solo**, o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília **e os Planos de Desenvolvimento Local serão aprovados por lei complementar**. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

A valer, a própria cláusula da separação dos Poderes, um dos pilares do regime republicano, restou malferido. Quadra lembrar que o art. 53 da LODF prescreve que “são Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo”.

Nessa toada, ao realizar atividade normativa própria do Poder Legislativo, o Chefe do Poder Executivo distrital, responsável pelo Decreto ora atacado, contrariou o comando constitucional consagrado tanto no plano federal quanto no plano distrital.



Ademais, de acordo com a dicção constitucional, é o plano diretor justamente o instrumento realizador das políticas de planejamento e desenvolvimento urbano e **regulador do direito de uso e ocupação do solo**. Segundo a própria Lei Orgânica, em seu art. 15, inciso X, devem os planos diretores ser aplicados visando promover adequado ordenamento territorial, **integrado aos valores ambientais**, mediante planejamento e **controle do uso**, parcelamento e **ocupação do solo** urbano.

Aliás, esse Egrégio Tribunal tem demonstrado sensibilidade no trato da questão relativa à ocupação ordenada do território, por exemplo, quando salienta a importância de uma abordagem global, contextualizada, para mudanças nas normas de caráter urbanístico. Confira-se (grifos acrescentados):

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO DE EFEITO CONCRETO. INOCORRÊNCIA. PLANO DIRETOR LOCAL DE TAGUATINGA. ALTERAÇÃO. REQUISITO TEMPORAL. INTERESSE PÚBLICO AUSENTE. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

I - O ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 244/99, QUE ALTERA A DESTINAÇÃO DE USO DE ÁREA RESIDENCIAL, PASSANDO-A À CATEGORIA DE USO COMERCIAL, NÃO SE QUALIFICA COMO ATO NORMATIVO DE EFEITOS CONCRETOS, PORQUANTO O VÍCIO NELE CONTIDO ATINGE TODA A POPULAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE VER SEU ORDENAMENTO JURÍDICO SEM MÁCULAS

**II - A ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES LOCAIS É PRECEDIDA DE RIGOROSO ESTUDO, QUE TEM POR ESCOPO VIABILIZAR O ADEQUADO ORDENAMENTO URBANO, DE MODO QUE A OCUPAÇÃO NÃO AGRIDA O MEIO AMBIENTE E O PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO E PAISAGÍSTICO DO DISTRITO FEDERAL, RAZÃO PELA QUAL MODIFICAÇÕES NOS REFERIDOS PLANOS, EM PRAZOS DIFERENTES DOS ESTABELECIDOS, SÓ SERÃO ADMITIDAS POR MOTIVOS EXCEPCIONAIS E POR INTERESSE PÚBLICO COMPROVADO, O QUE NÃO SE VERIFICA NA HIPÓTESE SUB JUDICE.**

(TJDFT, Conselho Especial, 20000020036698ADI DF, Acórdão 146.810, Rel. Des. Lécio Resende, DJ 20/12/2001)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS COMPLEMENTARES DISTRITAIS - OCUPAÇÃO E USO DO SOLO PARA FINS DE APROVAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO - VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (LODF) - NORMA COMPROMETIDA POR VÍCIO MATERIAL - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



1. A ausência de Plano Diretor Local (PDL) nas regiões administrativas objeto das Leis Complementares Distritais impugnadas não faculta ao Poder Público, ancorado no art. 78 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), **legislar em desacordo com os princípios gerais da política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, violando os artigos 316 a 319 da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).**

2. Verifica-se, do mesmo modo, a inconstitucionalidade material das normas atacadas, quando evidenciada a incompatibilidade de seu conteúdo com os preceitos insertos no artigo 56 do Ato das Disposições Transitórias da LODF, e nos artigos 16, "caput" e inciso II, e 51, "caput" e seus parágrafos, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, **repercutindo na seara ambiental, social, arquitetônica e paisagística daquelas regiões.**

3. **Por fim, "A elaboração dos planos diretores locais é precedida de rigoroso estudo, que tem por escopo viabilizar o adequado ordenamento urbano, de modo que a ocupação não agrida o meio ambiente e o patrimônio arquitetônico e paisagístico do Distrito Federal, razão pela qual, modificações nos referidos planos em prazos diferentes dos estabelecidos, só serão admitidas por motivos excepcionais e por interesse público comprovado, o que não se verifica na hipótese "sub judice" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2001 00 2 003669-8; Relator Desembargador Lécio Resende; Conselho Especial).**

4. Procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade das Leis Complementares Distritais nº 446, de 7 de janeiro de 2002; 458, 459, 480, 504, 505 e 524, todas de 8 de janeiro de 2002, que fixam índices de ocupação e uso do solo para fins de aprovação de parcelamentos do solo urbano, com efeitos "ex tunc" e "erga omnes".(20060020010875ADI, Relator HUMBERTO ADJUTO ULHÔA, Conselho Especial, julgado em 24/10/2006, DJ 06/03/2007 p. 92)

Igualmente, o artigo 319 da LODF restou malferido. A Carta Política distrital estabelece que o plano diretor local deve coadunar-se com o PDOT e integrar o processo contínuo de planejamento que deverá abranger as áreas urbanas e de expansão urbana do Distrito Federal. O adensamento urbano é justamente o objeto a ser minudenciado pelos PDLs, a fim de ordenar o desenvolvimento urbano tanto de áreas já ocupadas como daquelas a ocupar.

Já à Lei de Uso e Ocupação do Solo compete a normatização de tema afeto ao “conjunto de índices para o controle urbanístico a que estarão sujeitas as edificações, para as categorias de atividades permitidas em cada zona” (art. 318 da LODF).



Vale destacar, ainda, que a edição do ato impugnado, sem a prévia realização de estudos urbanísticos, ocorreu, ainda, **sem qualquer participação prévia da coletividade, em afronta ao artigo 321**, parágrafo único, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Eis os dispositivos da LODF violados neste aspecto, *verbis* (grifos acrescentados):

Art. 318. Os **Planos de Desenvolvimento Local e a Lei de Uso e Ocupação do Solo**, complementares ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, são parte integrante do processo contínuo de planejamento urbano. (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 1º A **Lei de Uso e Ocupação do Solo** estabelecerá normas urbanísticas destinadas a regular as categorias de usos, por tipo e porte, e definirá as zonas e setores segundo as indicações de usos predominantes, usos conformes e não conformes. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 2º A Lei de Uso e Ocupação do Solo estabelecerá, ainda, o **conjunto de índices para o controle urbanístico a que estarão sujeitas as edificações, para as categorias de atividades permitidas em cada zona**. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

(...)

Art. 319. Os Planos de Desenvolvimento Local tratarão das questões específicas das Regiões Administrativas e das ações que promovam o desenvolvimento sustentável de cada localidade, integrando áreas rurais e urbanas, assim como detalharão a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no Plano Diretor de Ordenamento Territorial. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

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

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

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

- I – projetos especiais de intervenção urbana;
- II – indicação de prioridades e metas das ações a serem executadas;
- III – previsões orçamentárias relativas aos serviços e às obras a serem realizados.

§ 4º Os Planos de Desenvolvimento Local serão elaborados pelo Poder Executivo, para o período de 5 (cinco) anos, passíveis de revisão a cada ano, por iniciativa do Poder Executivo ou por iniciativa



popular, **mediante lei complementar específica**, desde que comprovado o interesse público.

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

(...)

Art. 321. É atribuição do Poder Executivo conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da **Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local**, bem como sua implementação. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

Parágrafo único. **É garantida a participação popular nas fases de elaboração, aprovação, implementação, avaliação e revisão** do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da **Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local**.

Pelo exposto, impõe-se a retirada do decreto impugnado do ordenamento jurídico distrital, de forma a fazer prevalecer os princípios e normas da Carta Política do Distrito Federal, que exigem a normatização da matéria via *lei complementar*, com a necessária e prévia participação popular.

#### **IV. Do Pedido**

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

- a) o recebimento da presente ação, para que se determine a notificação do Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Governador do Distrito Federal, a fim de prestarem informações acerca do ato normativo ora impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999;
- b) em seguida, que seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do ato impugnado, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;



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 *erga omnes*, a inconstitucionalidade do **Decreto 35.363**, de 24 de abril de 2014, do Governador do Distrito Federal, porque contrário aos artigos 15, inciso X, 53, 58, inciso IX, 75, incisos IX e XI, 100, inciso VI, 316, § 2º, 318, §§ 1º e 2º, 319 e 321, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

Brasília/DF, 4 de julho de 2013.

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

**EUNICE PEREIRA AMORIM CARVALHIDO**  
Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios