



**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

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra as **Leis Complementares distritais 442 e 445**, de 7 de janeiro de 2002, e a **Lei Complementar 759**, de 1º de abril de 2008, com as alterações feitas pela **Lei Complementar 768**, de 30 de junho de 2008, e em sua redação original, por afrontarem os arts. 19, *caput*, 52, 72, inciso I, 316, 317, 318, 319 e 56, este último do Ato das Disposições Transitórias, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Dos diplomas legais impugnados

Inicialmente, cumpre salientar que a impugnação em conjunto das referidas leis complementares por meio da presente ação direta explica-se, além da notória economia processual, pela nítida identidade da matéria nelas versada (estabelecimento de índices de ocupação e uso do solo para fins de aprovação de parcelamentos localizados na Região Administrativa de Planaltina – RA VI), bem como pelos vícios materiais de inconstitucionalidade comuns a todas as referidas leis, consoante será demonstrado.

Na presente ação direta de inconstitucionalidade demonstrar-se-á a incompatibilidade das Leis Complementares distritais abaixo relacionadas frente à Lei Orgânica do Distrito Federal, que tem *status* de Constituição local. Eis a redação das leis impugnadas (grifos acrescentados):

LEI COMPLEMENTAR Nº 442, DE 7 DE JANEIRO DE 2002 (Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Estabelece índices de ocupação e uso do solo para fins de aprovação de parcelamento do solo urbano, denominado “Condomínio Itiquira Coohaplan”, inserido no Setor Habitacional Mestre D’Armas, localizado na Região Administrativa de Planaltina – RA VI, conforme estabelece a Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Nos termos e para os fins do que estabelece o art. 4º, § 1º, inciso I, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, ficam aprovados os índices de ocupação e uso do solo para o parcelamento denominado “Condomínio Itiquira Coohaplan”, processo de regularização nº 020.000.338/94, inserido no Setor Habitacional Mestre D’Armas – SHMD, na Região Administrativa de Planaltina – RA VI.

Art. 2º Os usos permitidos no parcelamento são:

- I – residencial: unifamiliar;
- II – comercial: varejista e prestação de serviços;
- III – coletivo: lazer, saúde, educação e administração.

Art. 3º Os projetos urbanísticos do parcelamento serão aprovados pelo Poder Executivo, obedecidos os índices de ocupação e uso do solo estabelecidos para o Setor Habitacional Mestre D’Armas, aprovados pela Lei Complementar nº 367, de 30 de janeiro de 2001.

- I – densidade bruta máxima de cinquenta habitantes por hectare;
- II – lotes residenciais unifamiliares de, no mínimo, 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados);



III – lotes residenciais com coeficiente de aproveitamento igual a 1,5 (um vírgula cinco) vezes a área do lote;

IV – lotes de uso coletivo, com coeficiente de aproveitamento de 1,5 (um vírgula cinco) vezes a área do lote;

V – lotes para comércio e serviços com coeficiente de aproveitamento de 2 (duas) vezes a área do lote.

§ 1º Fica vedado o desmembramento dos lotes existentes a partir de 6 de março de 2001, data da publicação da Lei Complementar nº 367, de 30 de janeiro de 2001, que aprovou a área de estudo para implantação do SHMD.

§ 2º Os lotes consolidados, onde foram executadas edificações em desacordo com os índices de ocupação e uso do solo estabelecidos por esta Lei Complementar, até a data de sua publicação, serão objeto de análise e aprovação específica.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

LEI COMPLEMENTAR Nº 445, DE 7 DE JANEIRO DE 2002

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Estabelece índices de ocupação e uso do solo para fins de aprovação de parcelamento do solo urbano, denominado “Condomínio Setor de Mansões Itiquira”, inserido no Setor Habitacional Mestre D’Armas, na Região Administrativa de Planaltina – RA VI, conforme estabelece a Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Nos termos e para os fins do que estabelece o art. 4º, § 1º, inciso I, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, ficam aprovados os índices de ocupação e uso do solo para o parcelamento denominado “Condomínio Setor de Mansões Itiquira”, processo de regularização nº 030.003.480/92, inserido no Setor Habitacional Mestre D’Armas – SHMD, na Região Administrativa de Planaltina – RA VI.

Art. 2º Os usos permitidos no parcelamento são:

I – residencial: unifamiliar;

II – comercial: varejista e prestação de serviços;

III – coletivo: lazer, saúde, educação e administração.

Art. 3º Os projetos urbanísticos do parcelamento serão aprovados pelo Poder Executivo, obedecidos os índices de ocupação e uso do solo estabelecidos para o SHMD, aprovados pela Lei Complementar nº 367, de 30 de janeiro de 2001.

I – densidade bruta máxima de cinquenta habitantes por hectare;

II – lotes residenciais unifamiliares de, no mínimo, 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados);

III – lotes residenciais com coeficiente de aproveitamento igual a 1,5 (um vírgula cinco) vezes a área do lote;

IV – lotes de uso coletivo, com coeficiente de aproveitamento de 1,5 (um vírgula cinco) vezes a área do lote;



V – lotes para comércio e serviços com coeficiente de aproveitamento de 2 (duas) vezes a área do lote.

§ 1º Fica vedado o desmembramento dos lotes existentes a partir de 6 de março de 2001, data da publicação da Lei Complementar nº 367, de 30 de janeiro de 2001, que aprovou a área de estudo para implantação do SHMD.

§ 2º Os lotes consolidados, onde foram executadas edificações em desacordo com os índices de ocupação e uso do solo estabelecidos por esta Lei Complementar, até a data de sua publicação, serão objeto de análise e aprovação específica.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

LEI COMPLEMENTAR Nº 759, DE 1º DE ABRIL DE 2008

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Estabelece índices de ocupação e uso do solo para fins de aprovação de projeto de parcelamento urbano para áreas localizadas na Região Administrativa de Planaltina – RA VI.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Ficam aprovados os índices de ocupação e uso do solo para os projetos de parcelamento urbano denominados Expansão do Setor Residencial Leste – Quadras 21 A e 22 A e Expansão do Setor Residencial Oeste – Quadras I, J e K, localizados na Região Administrativa de Planaltina – RA VI, nos termos e para os fins do que estabelece o art. 4º, I e § 1º, da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Art. 2º As unidades imobiliárias das áreas da expansão do Setor Residencial Leste – Quadras 21 A e 22 A e da Expansão do Setor Residencial Oeste Quadras I, J e K da Região Administrativa de Planaltina – RA VI serão destinadas à edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, nos termos dos dispositivos constantes no art. 4º, II, da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, sendo as áreas para a implantação dos projetos urbanísticos declaradas como Zona Especial de Interesse Social, conforme previsto na Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que aprova o Estatuto das Cidades. (*Artigo com a redação da Lei Complementar nº 768, de 2008.*)

Art. 3º Os usos permitidos nos parcelamentos são:

I – residencial: unifamiliar;

II – residencial: multifamiliar;

III – comercial: comércio de bens e prestação de serviços;

IV – industrial: produção caseira;

V – coletivo ou institucional: administração, educação, saúde, serviço social e lazer.

§ 1º Os usos mencionados neste artigo estão de acordo com a Tabela de Classificação de Usos e Atividades para o Distrito Federal aprovada pelo Decreto nº 19.071, de 6 de março de 1998.



§ 2º O detalhamento dos grupos e classes de cada categoria de uso, relativos aos usos descritos neste artigo, será objeto de regulamentação pelo Poder Executivo quando da elaboração dos projetos de urbanismo.

Art. 4º Os projetos urbanísticos dos parcelamentos serão aprovados pelo Poder Executivo, obedecidos os seguintes índices de ocupação e uso do solo: (*Artigo com a redação da Lei Complementar nº 768, de 2008.*)

I – densidade bruta máxima de cinquenta habitantes por hectare, estabelecida para a Zona Urbana de Uso Controlado, conforme Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, aprovado pela Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, devendo a população resultante ser distribuída nos parcelamentos inseridos nesta Zona;

II – lotes residenciais unifamiliares com área mínima de 150,00m² (cento e cinquenta metros quadrados) e coeficiente de aproveitamento máximo igual a 1,4 (um inteiro e quatro décimos) vezes a área do lote;

III – lotes para comércio e serviços com área mínima de 100,00m² (cem metros quadrados) e coeficiente de aproveitamento máximo de 2,1 (dois inteiros e um décimo) vezes a área do lote;

IV – lotes para indústria de produção caseira com área mínima de 50,00m² (cinquenta metros quadrados) e coeficiente igual a 2,0 (duas) vezes a área do lote;

V – lotes de uso coletivo, anteriormente denominado institucional, com área mínima de 1.000,00m² (mil metros quadrados) e coeficiente de aproveitamento igual a 1,0 (uma) vez a área do lote;

VI – para os lotes com área de até 350,00m² (trezentos e cinquenta metros quadrados), não será exigida taxa de permeabilidade;

VII – taxa mínima de permeabilidade para lotes com área superior a 350,00m² (trezentos e cinquenta metros quadrados) e de até 500,00m² (quinhentos metros quadrados) igual a 10% (dez por cento);

VIII – taxa mínima de permeabilidade para lotes com área superior a 500,00m² (quinhentos metros quadrados) e de até 2.000,00m² (dois mil metros quadrados) igual a 15% (quinze por cento);

IX – taxa mínima de permeabilidade para lotes com área superior a 2.000,00m² (dois mil metros quadrados) igual a 20% (vinte por cento);

X – as áreas destinadas ao sistema de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como aos espaços livres de uso público, deverão ser correspondentes a, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) do total da área parcelada, desde que garantido o percentual de 5% (cinco por cento) a ser destinado a equipamentos públicos comunitários.

Art. 5º Os demais dispositivos normativos de controle do solo aplicáveis às Expansões dos Setores Residencial Leste – Quadras 21 A e 22 A e Residencial Oeste – Quadras I, J e K serão definidos pelo Poder Executivo quando da elaboração dos respectivos projetos de urbanismo.

Art. 6º Os projetos de parcelamento urbano de que trata esta Lei Complementar **destinam-se a atender, preferencialmente, aos servidores públicos das áreas de segurança e de educação do Distrito Federal** que satisfaçam as exigências da política habitacional de interesse social do Distrito Federal.



Art. 7º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei Complementar no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 8º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.

II. Da contrariedade à Lei Orgânica do Distrito Federal

Convém transcrever os principais preceitos da Lei Orgânica do Distrito Federal que servem como parâmetro de controle da constitucionalidade na presente ação:

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.

§ 1º No sítio urbano tombado e inscrito como Patrimônio Cultural da Humanidade, o Plano de Desenvolvimento Local será representado pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília.

§ 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.

Art. 317. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal abrangerá todo o espaço físico do território e estabelecerá o macrozoneamento com critérios e diretrizes gerais para uso e ocupação do solo, definirá estratégias de intervenção sobre o território, apontando os programas e projetos prioritários, bem como a utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano.

§ 1º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal tem como princípio assegurar a função social da propriedade, mediante o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à preservação do meio ambiente, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

§ 2º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal deverá conter, no mínimo:

- I — densidades demográficas para a macrozona urbana;
- II — delimitação das zonas especiais de interesse social;
- III — delimitação das áreas urbanas onde poderão ser aplicados parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- IV — delimitação das Unidades de Planejamento Territorial;
- V — limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento da macrozona urbana;
- VI — definição de áreas nas quais poderão ser aplicados os seguintes instrumentos:
 - a) direito de preempção;
 - b) outorga onerosa do direito de construir;
 - c) outorga onerosa da alteração de uso;



d) operações urbanas consorciadas;

e) transferência do direito de construir;

VII — caracterização da zona que envolve o conjunto urbano tombado em limite compatível com a visibilidade e a ambiência do bem protegido;

VIII — sistema de gerenciamento, controle, acompanhamento e avaliação do plano.

§ 3º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial deverá considerar as restrições estabelecidas para as Unidades de Conservação instituídas no território do Distrito Federal.

§ 4º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal obedecerá às demais diretrizes e recomendações da Lei Federal para a Política Urbana Nacional.

§ 5º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal terá vigência de 10 (dez) anos, passível de revisão a cada 5 (cinco) anos, observado o disposto no art. 320 desta Lei Orgânica.

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.

§ 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.

§ 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.

§ 3º A Lei de Uso e Ocupação do Solo deverá ser encaminhada à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo Poder Executivo, no prazo máximo de 2 (dois) anos, a partir da vigência do Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

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.

§ 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.

(...)

ADT. Art. 56. Até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Governador do Distrito Federal poderá enviar, precedido de participação popular, projeto de lei complementar específica que estabeleça o uso e a ocupação de solo, ainda não fixados para determinada área, com os respectivos índices urbanísticos.

Parágrafo único. A alteração dos índices urbanísticos, bem como a alteração de uso e desafetação de área, até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, poderão ser efetivadas por leis complementares específicas de iniciativa do Governador, motivadas por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal. (Redação dada aos artigos 56 e 57 pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 17/10/07 – DODF de 22/10/07.)

Como já visto, os diplomas distritais ora questionados estabelecem índices de ocupação e uso do solo, para fins de aprovação de parcelamentos do solo, e o fazem **de forma isolada e desvinculada de estudos urbanísticos globais**, conforme análise do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nos autos do Processo 20.470/2011 (Decisão 3122/2014 – doc. 5).

A consequência dessa previsão isolada e descontextualizada é a contrariedade a dispositivos consagrados na Lei Orgânica do Distrito Federal, que fixam a obrigatoriedade do plano diretor. Vale frisar que, segundo 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, os planos diretores locais e plano diretor de ordenamento territorial cuidam de “promover adequado ordenamento territorial integrado aos valores ambientais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano”.



Também o art. 162, inciso I, da Carta Política distrital, repisa a necessidade de um planejamento conjunto e global para definição da ocupação do solo destinado a parcelamentos como os aventados nos diplomas ora guerreados: “A lei estabelecerá diretrizes e bases do processo de planejamento governamental do Distrito Federal, o qual incorporará e compatibilizará (...) o plano diretor de ordenamento territorial e os planos diretores locais”.

A previsão solitária de índices de ocupação, com o propósito de regularizar o parcelamento dos condomínios mencionados nos diplomas distritais, **acaba chocando-se com a norma inserta no art. 316 da LODF** na medida em que esta exige o tratamento da matéria pelo plano diretor de ordenamento territorial (PDOT) e pelo plano de desenvolvimento local (PDL). A Região Administrativa de Planaltina, frise-se, não conta com PDL; contudo, a previsão das leis complementares distritais destoa da necessidade de previsão contida no plano diretor de ordenamento territorial.

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)

Igualmente, os arts. 318 e 319 da LODF restaram malferidos. A Carta Política distrital estabelece que o PDL 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.

Logo, a pretensão de definição dos percentuais de ocupação lançados nos diplomas apontados como írritos das duas uma: ou deveriam ser objeto de revisão do PDOT ou deveriam constar do PDL da região administrativa mencionada. **Por não observar a sistemática estabelecida pela Lei Orgânica do Distrito Federal para o assunto, padecem os diplomas distritais de inarredável vício de inconstitucionalidade substancial.**

De igual modo, há afronta direta ao disposto no artigo 56 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, que estabelece **requisitos mínimos** para a aprovação de leis como as ora impugnadas, o que não foi observado no caso presente. Veja-se (grifos acrescentados):

Art. 56. Até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Governador do Distrito Federal poderá enviar, **precedido de participação popular**, projeto de lei complementar específica que estabeleça o uso e a ocupação de solo, ainda não fixados para determinada área, com os respectivos índices urbanísticos.

Parágrafo único. A alteração dos índices urbanísticos, bem como a alteração de uso e desafetação de área, até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, poderão ser efetivadas por leis complementares específicas de iniciativa do Governador, **motivadas por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal.**(Redação dada aos artigos 56 e 57 pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 17/10/07–DODF de 22/10/07.)



Sobre o tema, assim decidiu o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, *verbis* (grifos acrescentados):

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". (Acórdão n.261965, 20060020010875ADI, Relator: HUMBERTO ADJUTO ULHÔA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 24/10/2006, Publicado no DJU SECAO 3: 06/03/2007. Pág.: 92)

Ação direta de inconstitucionalidade. Leis Complementares nos 460, 461, 463, 464, 492, 503 e 520, de 8/1/2. Índices de ocupação e uso do solo para fins de aprovação de parcelamento urbano. Inexistência de plano diretor. Inconstitucionalidade material.

1. **Imprescindível para a determinação de índices de ocupação e uso do solo urbano, a elaboração do plano diretor das áreas destinadas a esse fim, com estudo minucioso sobre seu ordenamento, precedido de planejamento e assegurada a participação da população interessada na sua elaboração, de conformidade com os princípios de política de desenvolvimento**



urbano. A necessidade de solução urgente para o problema habitacional do Distrito **Federal não autoriza o legislador a fixar esses índices com violação à ordem jurídica dessa entidade federada.**

2. As Leis Complementares nos 460, 461, 463, 464, 492, 503 e 520, de 8/1/2, ao estabelecerem índices de ocupação e uso do solo para fins de aprovação de parcelamento nas Regiões Administrativas do Paranoá e do Lago Sul, que não possuem plano diretor, padecem do vício de inconstitucionalidade material.

(Acórdão n.271166, 20060020010729ADI, Relator: GETULIO PINHEIRO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 12/12/2006, Publicado no DJU SECAO 3: 03/12/2007. Pág.: 91)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS COMPLEMENTARES N.ºS 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 507, 508 E 509, DE 08/01/2002 - PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA REJEITADA - MÉRITO: ÍNDICES DE OCUPAÇÃO E USO DE SOLO - REGIÃO ADMINISTRATIVA DE SOBRADINHO - PARCELAMENTOS IRREGULARES - AUSÊNCIA DE ESTUDOS URBANÍSTICOS GLOBAIS - PLANOS DIRETORES - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA - MAIORIA.

I - Presentes estão os requisitos de abstração, generalidade e impessoalidade exigíveis aos atos normativos atacados, aptos, portanto, a serem submetidos ao controle abstrato de constitucionalidade, eis que estabelecem índices de ocupação e uso de solo, para fins de aprovação de parcelamento de solo urbano, a extensas áreas da Região Administrativa de Sobradinho, motivo pelo qual se rejeita a preliminar de inadequação da via eleita.

II - As leis distritais impugnadas **fixam índices de ocupação e uso de solo, para fins de aprovação de parcelamentos do solo urbano - condomínios passíveis de regularização - em total dissonância com a política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal estabelecida pela Lei Orgânica do DF, que elegeu o plano diretor como "instrumento básico da política de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano"**. Na hipótese, as leis vergastadas apenas **indicam índices de modo casuístico, sem o necessário lastro de um estudo que se insira num contexto maior efetivamente dirigido à concretização das normas constitucionais voltadas a um planejamento urbano harmônico e consentâneo com o interesse público.**

III - A Região Administrativa de Sobradinho já possui seu plano diretor (Lei Complementar n.º 56, de 30 de dezembro de 1997), sendo que as leis impugnadas, a pretexto de observarem o prazo mínimo de revisão do PDL, foram editadas sem qualquer estudo geral de revisão do ordenamento territorial da região administrativa a que se refere, em evidente afronta a sistemática estabelecida pela Lei Orgânica do Distrito Federal em seus artigos 316, 317, 318 e 319, a qual visa um programa global de ocupação e uso ordenado do solo urbano.

IV - Ação julgada procedente para declarar, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes, a inconstitucionalidade material das Leis Complementares distritais n.ºs 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 507, 508 e 509, todas de 08 de janeiro de 2002.



(Acórdão n.267635, 20060020029903ADI, Relator: LECIR MANOEL DA LUZ, Conselho Especial, Data de Julgamento: 06/03/2007, Publicado no DJU SECAO 3: 29/06/2007. Pág.: 144)

Por fim, mostra-se patente a inconstitucionalidade **formal** e **material** do **artigo 6º da Lei Complementar 759, incluído por emenda parlamentar em projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo** (doc. 6), por estabelecer que os referidos projetos de parcelamento “**destinam-se a atender, preferencialmente, aos servidores públicos das áreas de segurança e de educação do Distrito Federal**”.

Vê-se que a inclusão do referido dispositivo não observou a restrição imposta pelos artigos 52 e 56/ADT da Lei Orgânica do Distrito Federal, que conferem **privativamente** ao Governador do Distrito Federal a iniciativa para apresentar projetos de lei que tratem da **administração de imóveis públicos** e sobre o **uso e a ocupação do solo**. A usurpação de tal competência enseja verdadeira violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, expresso no artigo 52 da LODF e no artigo 2º da Constituição Federal, conforme jurisprudência já pacificada no âmbito do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local.

Ademais, sobre os limites ao poder de emenda parlamentar, eis o entendimento do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, de que são exemplos os seguintes julgados (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 774/2008. ART. 111, IV, DA LEI COMPLEMENTAR N. 90/98 (PLANO DIRETOR DE TAGUATINGA). COMPETÊNCIA DO TJDFT. DESAFETAÇÃO DE ÁREAS INTERSTICIAIS DAS QUADRAS RESIDENCIAS DE TAGUATINGA PARA A **CRIAÇÃO DE UNIDADES IMOBILIÁRIAS DESTINADAS AOS INTEGRANTES DA PMDF E DO CBMDF**. "BECOS". PROJETO DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO GOVERNADOR DO DF MODIFICADO POR EMENDA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI COMPLEMENTAR N. 774/2008.

1. Compete ao TJDFT processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade que tenha por objeto lei ou ato normativo do DF em face de sua Lei Orgânica.

2. Estando o planejamento urbano inserto no núcleo temático da Administração, **é incompatível com a Lei Orgânica do Distrito**



Federal a regra legal oriunda de emenda parlamentar aditiva a projeto de lei de iniciativa exclusiva do Governador do DF. Precedentes do TJDF e do STF.

(Acórdão n.415949, 20090020135516ADI, Relator: WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR, Conselho Especial, Data de Julgamento: 02/02/2010, Publicado no DJE: 22/04/2010. Pág.: 45)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 788, DE 02/12/2008. DESAFETAÇÃO DE ÁREAS INTERSTICIAIS DAS QUADRAS RESIDENCIAIS DE BRAZLÂNDIA-DF (RA IV). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EMENDA PARLAMENTAR. OFENSA À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL E AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.

1. Reconhece-se o vício formal de inconstitucionalidade apontado na Lei Complementar distrital nº 788, de 02 de dezembro de 2008, que, ao dispor sobre a desafetação e a ocupação dos espaços intersticiais das quadras residenciais de Brazlândia-DF - Região Administrativa IV, **não observou 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, que é privativa do Chefe do Poder Executivo local.** Precedentes desta Corte.

2. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente. (Acórdão n.427278, 20090020135646ADI, Relator: CRUZ MACEDO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 27/04/2010, Publicado no DJE: 14/06/2010. Pág.: 79)

Da mesma forma, a concessão de ***preferência*** para a ***alienação de imóveis públicos a servidores públicos*** afronta, também, os princípios constitucionais da isonomia, da razoabilidade, da impessoalidade, da moralidade e do interesse público, previstos no artigo 19, *caput*, da Lei Orgânica distrital, conforme já reconhecido pelo Tribunal de Justiça local, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL N.º 852/2012. ÁREAS INTERSTICIAIS DAS QUADRAS RESIDENCIAIS DA CEILÂNDIA: "BECOS". DESAFETAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. NÃO OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS. ARTIGO 56, PARÁGRAFO ÚNICO DO ADT DA LEI ORGÂNICA DO DF. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA, IMPESSOALIDADE E INTEERSSE PÚBLICO.

Segundo regra constante no parágrafo único do artigo 56 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, a desafetação de área pública, enquanto não aprovada a Lei de Uso e Ocupação do Solo, somente poderá ocorrer por lei complementar específica de iniciativa do Governador, motivada por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal.



A Lei Complementar distrital nº 856/2012 padece de vício de inconstitucionalidade material, porque sua edição não foi precedida da necessária participação popular e dos estudos técnicos.

A realização de uma única audiência pública, cujo chamamento se deu apenas por meio de edital publicado no diário oficial e em jornais de grande circulação, com participação inexpressiva da população interessada, não se presta para o cumprimento do requisito contido no parágrafo único do artigo 56 do ADT da LODF, referente à prévia participação popular.

A previsão contida na lei impugnada de doação de imóvel público para pessoas que pelos próprios cargos exercidos: policiais e bombeiros, afastam-se da condição de hipossuficientes econômicos, fere os princípios da isonomia, impessoalidade e interesse público, pois auferem renda bastante para aquisição de moradia sem o benefício de políticas públicas voltadas para este fim. (Acórdão n.679645, 20120020230269ADI, Relator: CARMELITA BRASIL, Conselho Especial, Data de Julgamento: 14/05/2013, Publicado no DJE: 12/07/2013. Pág.: 45)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 857, DE 10.12.2012. DESAFETAÇÃO E A OCUPAÇÃO DAS ÁREAS INTERSTICIAIS DAS QUADRAS RESIDENCIAIS DA REGIÃO ADMINISTRATIVA DO GAMA. DESAFETAÇÃO DE BEM PÚBLICO. FORMALIDADES EXIGIDAS PELA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. NÃO CUMPRIMENTO. AUSÊNCIA DE ESTUDOS PRÉVIOS ACERCA DAS PROPOSIÇÕES VEICULADAS NA LEI ATACADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. Para a OAB, haveria um descompasso da Lei Complementar 857/2012 com os princípios norteadores da política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, pois a "norma impugnada modificou a estrutura urbanística da cidade do Gama sem critério técnico sobre política de organização das cidades, sem isonomia entre os habitantes do local - **preferiu eleger servidores públicos específicos para o benefício, e sem consulta efetiva à população interessada, donde a afronta às normas de ordem constitucional que fixam as diretrizes sobre planejamento territorial e ocupação do solo**".

2. O motivo levantado é mais do que suficiente para julgar procedente o pedido deduzido na presente ação.

3. Essa visão representa o reflexo histórico da prática jurisprudencial deste Egrégio Conselho Especial ao anular normas semelhantes que não são precedidas de estudos técnicos. Precedentes: Acórdão n.432848, 20090020175529ADI, Relator: OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 06/07/2010. Acórdão n.260419, 20060020031117ADI, Relator: OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 31/10/2006.

4. Evidencia-se, portanto, que a Lei Complementar nº 857/2012 não cumpriu as formalidades exigidas pela Lei Orgânica do Distrito Federal, quanto à ausência de estudos prévios acerca das proposições veiculadas na lei atacada.

5. Declarou-se a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 857/2012. (Acórdão n.714192, 20120020291822ADI, Relator:



FLAVIO ROSTIROLA, Conselho Especial, Data de Julgamento:
02/07/2013, Publicado no DJE: 27/09/2013. Pág.: 125)

É evidente que essa preferência prevista no artigo 6º da Lei Complementar 759 constitui ofensa frontal e manifesta ao princípio da **impessoalidade** e da **moralidade administrativa**, porquanto o patrimônio público está sendo doado a categorias de servidores públicos em detrimento da população carente do Distrito Federal.

Enfim, a exigência **de estudos técnicos** que avaliem o impacto da alteração de destinação de áreas e de **ampla audiência da população interessada**, como exigido pelo artigo 56 do Ato das Disposições Transitórias da LODF, bem como de licitação pública para a alienação de imóveis públicos, constituem limitações necessárias que devem ser observadas pelo legislador ordinário de modo a efetivar o interesse público.

Assim, cumpre declarar inconstitucionalidade dos referidos atos normativos, com efeito *ex tunc*, a fim de que não se lhes reconheçam efeitos jurídicos.

III. 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, a fim de prestar informações acerca dos atos normativos ora impugnados, 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 dos atos impugnados, 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 das **Leis Complementares distritais 442 e 445**, de 7 de janeiro de 2002, e da **Lei Complementar 759**, de 1º de abril de 2008, com as alterações feitas pela **Lei Complementar 768**, de 30 de junho de 2008, e em sua redação original, porque contrárias aos arts. 19, *caput*, 52, 72, inciso I, 316, 317, 318, 319 e 56, este último do Ato das Disposições Transitórias, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 5 de agosto de 2014.

Antonio Henrique Graciano Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

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