



**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 a **Lei distrital 3.765**, de 25 de janeiro de 2006, frente aos artigos 15, inciso X, 52, 72, inciso I, 100, inciso VI, 316, 317, 319 e 321, *caput*, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



## I. Do diploma legal impugnado

Na presente ação direta de inconstitucionalidade demonstrar-se-á a incompatibilidade da lei ordinária abaixo relacionada frente à Lei Orgânica do Distrito Federal, que tem *status* de Constituição local. Eis a redação da lei impugnada:

### LEI Nº 3.765, DE 25 DE JANEIRO DE 2006

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a definição dos parâmetros de ocupação do Lote 1 da SQ Sudoeste 305 e Lote 1 da SQ Sudoeste 306, do Setor de Habitações Coletivas Sudoeste, na Região Administrativa do Sudoeste/Octogonal – RA XXII.

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

Art. 1º Fica estabelecida como parâmetro de ocupação para o Lote 1 da SQ Sudoeste 305 e para o Lote 1 da SQ Sudoeste 306, ambos do Setor de Habitações Coletivas Sudoeste, na Região Administrativa do Sudoeste/Octogonal – RA XXI, a altura máxima de 9m (nove metros), condicionada à prévia audiência pública da população diretamente envolvida.

Parágrafo único. A destinação do uso dos lotes será definida em audiência pública e não serão integrados ao Programa de que trata a Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003, parte relativa ao incentivo econômico.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

## II. Da inconstitucionalidade formal e material

No que se refere à inconstitucionalidade formal da Lei 3.765, vê-se que ela possui o chamado “**vício de forma**”, por ter sido aprovada sob a forma de lei *ordinária*, apesar de tratar de assunto reservado a lei complementar, segundo os expressos termos da Lei Orgânica distrital.

Quanto aos dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal que foram violados, no que concerne ao referido vício de forma, destacam-se os artigos 100, inciso VI (Seção II – Das Atribuições do Governador) e 316, *verbis* (grifos acrescentados):



**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. (*Caput* com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007. **Texto original:** *Art. 316. O Distrito Federal terá obrigatoriamente plano diretor de ordenamento territorial e planos diretores locais, instrumentos básicos das políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, aprovados por lei complementar.*)

(...)

§ 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.*)

Da simples leitura da lei *ordinária* ora impugnada, oriunda de Projeto de Lei de autoria do Chefe do Poder Executivo, vê-se que ela trata, essencialmente, de **alteração de uso e parâmetro de ocupação de área pública.**

Também dispõe sobre temas afetos ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial e aos Planos Diretores Locais das regiões administrativas, **aprovados por leis complementares específicas**, o que impede a normatização da matéria por lei ordinária esparsa, promulgada de forma isolada.

Assim, a referida lei ordinária contém nítido **vício de forma**, por tratar de matéria reservada à lei complementar, que deve observar a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

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 da desafetação, alteração de uso ou mudança de destinação de áreas por parte dos órgãos públicos responsáveis pela política de ocupação territorial.



Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Distrito Federal tem negado validade a atos praticados com fundamento em leis ordinárias que deveriam revestir-se da forma de lei complementar. É o que se depreende da leitura da DECISÃO N.º 211/2002, da relatoria do Conselheiro Ronaldo Costa Couto, *verbis* (grifos acrescentados):

**DECISÃO N.º 211/2002**

O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I- tomar conhecimento dos documentos de fls. 43/92; II - **considerar a Lei Ordinária n.º 1974, de 22.06.98, incompatível com o artigo 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal, por versar sobre matéria reservada à Lei Complementar**, determinando às Administrações Regionais que se abstenham de proceder atos administrativos com fulcro na mencionada Lei; III - dar ciência ao Chefe do Poder Executivo e ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que o Tribunal, com respaldo na Súmula n.º 347 do Supremo Tribunal Federal, negará validade aos atos praticados ao abrigo da mencionada Norma. (...)

No mesmo sentido tem decidido reiteradamente esse Colendo Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. São exemplos os seguintes julgados, que julgaram inconstitucionais, por vício de forma, outras leis distritais que também tratavam de desafetação de áreas públicas ou da alteração de uso de áreas. Confirmam-se as ementas dos arestos (grifos acrescentados):

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DISTRITAIS Nº 3.747, DE 18/01/2006, Nº 3.753, 3.759 E 3.760, DE 25/01/2006. ALTERAÇÃO DO USO DE LOTES. PRODUÇÃO DE EFEITOS CONCRETOS. INOCORRÊNCIA. LEIS DE NATUREZA ORDINÁRIA. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE INSANÁVEL.**

Sendo a lei detentora de "aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma geral, impessoal e abstrata", pode ser submetida à jurisdição constitucional abstrata da Corte Especial de Justiça competente, porquanto incapaz de produzir efeitos concretos.

Mostrando-se tolhida a produção de efeitos concretos, dada a impessoalidade e generalidade constantes dos preceitos das leis impugnadas, escoreita se mostra a via eleita para o exame de constitucionalidade.

Incumbe ao Governador do Distrito Federal iniciar, com exclusividade, projeto de lei que promova alterações no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, observando a forma prevista nas regras estatuídas na Lei Orgânica do Distrito Federal.

**As Leis Distritais impugnadas - 3.747, 3.753, 3.759 e 3.760, todas de 2006, de natureza ordinária, padecem de vício formal de**



**inconstitucionalidade insanável, tendo em vista a matéria nelas versadas se tratar de reserva à lei complementar, consoante determina o art. 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

Também padecem de vício material por violação aos preceitos informadores da política de desenvolvimento urbano, insculpidas na Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 314) que prevê a motivação do interesse excepcional para alteração destinação de uso de área já constante do Plano Diretor, acompanhada de estudos técnicos a fim de não produzir efeito lesivo ao patrimônio urbanístico e ao meio ambiente.

**Em razão da inobservância da reserva de lei complementar**, bem como da inobservância dos princípios acerca da Política de Desenvolvimento Urbano, resta caracterizada violação direta e imediata à Lei Orgânica do Distrito Federal, cumprindo seja a inconstitucionalidade das leis impugnadas, com efeitos erga omnes e ex tunc. (Acórdão n. 259042, 20060020046890ADI, Relator NATANAEL CAETANO, Conselho Especial, julgado em 24/10/2006, DJ 14/11/2008 p. 41)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº. 2.778, DE 1º DE OUTUBRO DE 2001. AUTORIZAÇÃO PARA FECHAMENTO DAS ÁREAS VERDES ADJACENTES AO SETOR DE MANSÕES DE TAGUATINGA - SMT, VINCULADO À REGIÃO ADMINISTRATIVA DE TAGUATINGA - RA III. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA E DE FORMA. OFENSA À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL E AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E PROVIDA.

1. Incide em vício de iniciativa a Lei nº. 2.778, de 1º de outubro de 2001, quando dispõe sobre autorização para fechamento das áreas verdes adjacentes ao setor de Mansões de Taguatinga - SMT, quando **altera destinação de área pública** cuja administração de bens públicos e iniciativa de projeto de lei é de competência do Poder Executivo local, conforme artigos 52 e 100, IV e VI da Lei Orgânica do Distrito Federal e artigo 14 do Decreto 10.829/87, cujo sentido normativo se extrai do artigo. 3º, XI da LODF.

2. **Há vício de forma na Lei nº. 2.778, de 1º de outubro de 2001, por infringir o artigo 316, da LODF que exige lei complementar para alteração/revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT e Planos Diretores Locais - PDL's.**

3. A Lei distrital nº. 2.778/2001 incide em vício material, por infringir princípios administrativos da impessoalidade, moralidade, e interesse público, entabulados no artigo 19 caput da LODF.

4. Há exigência expressa no artigo 319 da Lei Orgânica do Distrito Federal para observância do prazo mínimo de quatro anos na revisão de Plano Diretor Local. Havendo sua inobservância, bem como **inexistência de comprovação de motivos excepcionais e de manifesto interesse público** - artigo 320 da LODF -, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade material da norma legal.

5. A Lei nº. 2.778/2001 não se sujeita à conveniência ou oportunidade da Administração local, uma vez que trata de bens públicos, cuja Administração não tem livre disposição para alterar



indiscriminadamente sua destinação. Observância ao Princípio da Indisponibilidade.

6. A Lei nº. 2.778/2001, quanto ao seu caráter, é classificada como norma dispositiva do tipo atributiva, pois confere a pessoas ou a coletividade certas atribuições, direitos e qualidades que antes não tinham, em virtude de certos acontecimentos ou da prática de certos atos jurídicos.

7. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e provida.(Acórdão n. 402461, 20020020040259ADI, Relator EDSON ALFREDO SMANIOTTO, Conselho Especial, julgado em 01/12/2009, DJ 12/04/2010 p. 27)

Se não bastasse o vício de forma da lei impugnada, vê-se que o projeto de lei original (**PL 2268/2005 – doc. 2**) foi **integralmente alterado** no âmbito da Câmara Legislativa, por emendas de iniciativa parlamentar, o que também revela flagrante **exorbitância do poder de emenda** em projeto de iniciativa **privativa** do Chefe do Poder Executivo (art. 72, I, da LODF), já que afeto à administração de imóveis públicos distritais (art. 52 da LODF).

Por tais fundamentos, impõe-se a declaração da inconstitucionalidade *formal* da Lei ordinária distrital 3.765/2006, nos termos da jurisprudência firmada no âmbito do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local.

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.

A lei ordinária ora guerreada trata de assunto que somente poderia ser tratado no PDOT ou em PDL. Ao aprovar-se uma lei, por iniciativa do Executivo, com a observância das formalidades exigidas para leis dessa espécie, dá-se a aparência de validade à norma. Porém, quando o tema é próprio de PDOT ou PDL, a LODF exige a **participação prévia da população** nas fases de elaboração da lei complementar, o que também não ocorreu.



Por isso, a previsão legal solitária em relação às diversas ocupações existentes acaba chocando-se com as normas insertas nos artigos 316 e 317 da LODF.

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.

Vale destacar, ainda, que a aprovação da lei ora impugnada, sem a prévia realização de estudos urbanísticos globais, 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. 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.

*(Texto original: Art. 319. Os planos diretores locais abrangerão cada núcleo urbano e regulamentarão o direito ao uso e ocupação do solo, com objetivo de ordenar o desenvolvimento urbano, mediante adensamento de áreas já urbanizadas ou ocupação por urbanização de novas áreas.*

*Parágrafo único. Os planos diretores locais serão elaborados para período de oito anos, passíveis de revisão a cada quatro anos.)*

(...)

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. *(Texto original: 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.*

*Parágrafo único. É garantida a participação popular nas fases de elaboração, implementação e avaliação dos planos diretores.)*

Pelo exposto, impõe-se a retirada da lei impugnada 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.

### 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 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 da **Lei distrital 3.765**, de 25 de janeiro de 2006, porque contrária aos artigos 15, inciso X, 52, 72, inciso I, 100, inciso VI, 316, 317, 319 e 321, *caput*, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

Brasília/DF, 2 de junho 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