



**566901**

**Órgão** : CONSELHO ESPECIAL  
**Classe** : ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
**Processo Nº** : 2010 00 2 007279-2  
**Requerente** : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
**Requeridos** : PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL E OUTRO  
**Relator** : Desembargador ANGELO PASSARELI  
**Relator Designado** : Desembargador JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA

### **E M E N T A**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR. PETIÇÃO INICIAL. INÉPCIA. REJEIÇÃO. LC Nº 733/2006 E 815/2009. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. LIMITES LEGAIS. AUMENTO DE DESPESAS. EFEITOS. EFICÁCIA. MODULAÇÃO.

I – A petição inicial impugna o texto legal em sua integralidade, apontando os dispositivos legais que teriam sido violados, daí porque não procede a preliminar de inépcia.

II – O poder de emenda parlamentar visa estabelecer a possibilidade de o Poder Legislativo, Casa dos representantes do povo, contribuir na elaboração das normas.

III – A emenda parlamentar deve guardar pertinência temática com o projeto original, não se admitindo que extrapolem seus limites ou que estabeleçam ordenamento em sentido adverso da intenção do detentor da iniciativa, violando a harmonia e a simetria da norma proposta, sob pena de tornar inócuas as reservas legislativas previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal.

IV – Os dispositivos legais acrescidos ao Projeto de Lei, que resultou na Lei Complementar nº 733/2006, são manifestamente inconstitucionais, pois resultam de emendas parlamentares que veiculam matérias de competência exclusiva do Governador para deflagrar o processo legislativo, ou implicam em aumento da despesa em projeto de iniciativa privativa do Poder Executivo.

V – Os efeitos e a eficácia da declaração de inconstitucionalidade devem ser modulados, por relevante questão social e segurança jurídica.

VI – Preliminar rejeitada. Julgou-se parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal dos art. 10, parágrafo único, XIV, 12, §§ 4º e 5º, 15, III, IV, V, VI, 'a', VII e VIII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, 19, I, 'a', III, in fine, 'b', IV e VI, in fine, 23, II, 'a', 'b', 'c' e 'd', 26, I, II, III, IV, V, VI e VII, 27, I, 'a' e 'b', II, 'a', 'b', 'c' e 'd', III, 'a' e 'c', IV, 'a', 'b', 'c', 'd', 'e', e 'f', V, 'a', 'b' e 'c', VI, 'a', 'b', 'c' e 'd', VII, 'c', VIII, 'a', 'b' e 'c', IX, 'b', X, 'a', 'b' e 'c', XII, 'a', 'b' e 'c', XIII, 'a', XVI, 'a', 'b', 'c' e 'd', XVII, 'c', 'd', 'e' e 'f', XVIII, parte final, e 'b', XIX, XX, 'a' e 'b', e §§ 2º e 3º, 30, 36, 93, 95, 96 e 97, todos da Lei Complementar nº 733/2006, alterada pela Lei Complementar nº 815/2009.

**ACÓRDÃO**

Acordam os Senhores Desembargadores do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, ANGELO PASSARELI – Relator, JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, ROBERVAL CASEMIRO BELINATE, SÉRGIO ROCHA, ARNOLDO CAMANHO DE ASSIS, GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, ROMÃO C. OLIVEIRA, DÁCIO VIEIRA, MÁRIO MACHADO, WALDIR LEÔNCIO LOPES JÚNIOR, HUMBERTO ADJUTO ULHÔA, FLÁVIO ROSTIROLA, NÍDIA CORRÊA LIMA, ANA MARIA DUARTE AMARANTE e OTÁVIO AUGUSTO – Vogais, sob a presidência do Desembargador OTÁVIO AUGUSTO, em proferir a seguinte decisão: **AFASTADA A PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL EM DECISÃO UNÂNIME. NO MÉRITO, JULGOU-SE PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO, MODULANDO-SE OS EFEITOS DA DECLARAÇÃO NOS TERMOS DO VOTO DO DES. JOSÉ DIVINO, QUE REDIGIRÁ O ACÓRDÃO. DECISÃO POR MAIORIA. AFIRMOU IMPEDIMENTO O DES. LECIR MANOEL DA LUZ**, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília, 06 de dezembro de 2011.

Desembargador **JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA**  
Relator Designado

**566901****RELATÓRIO**

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS** contra a **Lei Complementar nº 733**, de 13 de dezembro de 2006, em sua redação original e com as alterações feitas pela **Lei Complementar nº 815**, 18 de setembro de 2009, sob a alegação de que tais normativos legais afrontam os artigos 3º, inciso XI, 15, inciso X, 19, **caput**, 52, 53, 72, inciso I, 100, inciso X, 280, 289, § 1º, 314, 319, 320, 321, 326 da Lei Orgânica do Distrito Federal e os artigos 56 e 57 do Ato das Disposições Transitórias.

Para melhor aferição da inconstitucionalidade alegada, transcrevo os principais dispositivos da Lei Complementar nº 733/2006, realizando um cotejo com o Projeto de Lei Complementar nº 133/2005, *in verbis*:

**“Projeto de Lei Complementar nº 133/2005**

**Art. 1º. Esta Lei Complementar institui o Plano Diretor Local das Regiões Administrativas do Guará – RA X e do Setor de Indústria e Abastecimento – SIA – RA XXIX, e contém os objetivos, diretrizes e estratégias das políticas de desenvolvimento dessas Regiões Administrativas, de acordo com o disposto na Constituição Federal, na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, na Lei Orgânica do Distrito Federal, e no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997.**

**Lei Complementar nº 733/2006**

**Art. 1º Esta Lei Complementar institui o Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará – RA X e contém objetivos, diretrizes e estratégias das políticas de desenvolvimento, de acordo com o disposto na Constituição Federal, na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, na Lei Orgânica do Distrito Federal e no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997.**

**resultante da interação desses aspectos.**

**Projeto de Lei Complementar nº 133/2005**

**Art. 12. São identificados, nos artigos 15, 19, 23 e 27 desta Lei Complementar os Projetos Especiais, a serem elaborados para as terras públicas ou de particulares, objetivando o interesse público coletivo, com finalidades estruturantes ou integradoras do território das Regiões Administrativas do Guará – RA X e do SIA – RA XXIX.**

**§ 1º A elaboração dos projetos tratados no caput obedecerá aos critérios de ocupação e uso do solo, estabelecidos por este Plano Diretor Local ou por lei específica, devendo ser tais projetos aprovados pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, ouvido o Conselho Local de Planejamento.**

**566901**

---

**§ 2º Na elaboração e implantação dos Projetos Especiais, serão utilizados os instrumentos de política de desenvolvimento urbano constantes nesta Lei Complementar, no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT - e na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.**

**§ 3º Os Projetos Especiais de Urbanismo deverão atender às normas de acessibilidade às pessoas portadoras de necessidades especiais, conforme disposto em legislação específica.**

**Lei Complementar nº 733/2006**

**Art. 12. São identificados, nos artigos 15, 19, 23, 26 e 27 desta Lei Complementar os Projetos Especiais, a serem elaborados para as terras públicas ou de particulares, objetivando o interesse público coletivo, com finalidades estruturantes ou integradoras do território da Região Administrativa do Guará – RA X.**

**§ 1º A elaboração dos projetos tratados no caput obedecerá aos critérios de ocupação e uso do solo estabelecidos por este Plano Diretor Local ou por lei específica, devendo ser tais projetos aprovados pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, ouvido o Conselho Local de Planejamento.**

**§ 2º Na elaboração e implantação dos Projetos Especiais, serão utilizados os instrumentos de política de desenvolvimento urbano constantes nesta Lei Complementar, na Lei Orgânica do Distrito Federal, no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.**

**§ 3º Os Projetos Especiais deverão atender às normas de acessibilidade às pessoas portadoras de necessidades especiais, conforme disposto em legislação específica.**

**§ 4º Os Projetos Especiais deverão prever, quando possível:**

**I – a implantação de módulos de serviços, que contarão com sanitários anexos, destinados ao uso público;**

**II – áreas para implantação de restaurantes comunitários.**

**§ 5º Sem prejuízo do disposto no caput, serão objeto de projeto especial de urbanismo:**

**I – as ocupações de áreas públicas por templos religiosos consolidados, com audiências públicas realizadas para esse fim, visando a sua regularização urbanística;**

**II – a criação de campos de futebol destinados ao desporto amador;**

**566901**

---

**III – a criação de unidade imobiliária destinada à reciclagem de resíduos sólidos da construção civil, conforme a Lei nº 3.234, de 3 de dezembro de 2003;**

**IV – a criação de unidade imobiliária destinada a atividades culturais do tipo escolas de samba;**

**V – a criação de unidade imobiliária para implantação do Centro de Assistência Judiciária do Distrito Federal, lindeira à sede do Fórum da Região Administrativa do Guará;**

**VI – a criação de unidades imobiliárias destinadas à implantação de equipamentos públicos do tipo ginásio de esportes, restaurante comunitário, biblioteca pública, delegacia de polícia de atendimento à mulher e outros;**

**VII – a criação ou ampliação de estacionamentos públicos, quando necessário e especialmente:**

**a) em frente ao bloco “B” da QI 11;**

**b) próximos aos comércios locais situados ao longo da Avenida Central e aos comércios locais das quadras QE 4, QE 7, QE 11, QE 15, QE 17, QE 19, QE 20, QE 26, QE 28, QE 30, QE 32 e QI 1, QI 2, QI 4, QI 11 e QI 20;**

**c) lindeiros aos templos religiosos;**

**VIII – a criação de área específica para instalação de empresas fornecedoras ou distribuidoras de gás liquefeito de petróleo – GLP.**

**Projeto de Lei Complementar nº 133/2005**

**Art. 15. Os Projetos Especiais da Rede Estrutural Ambiental – PEA constantes no Anexo IV – Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E e Anexo XI – Tabela 4, objetivam:**

**I – PEA 1 – revisão e ampliação da poligonal da Reserva Ecológica do Guará, correspondente à Área 30;**

**II – PEA 2 – revisão e ampliação da poligonal da Reserva Ecológica do Guará correspondente à Área 29;**

**III – PEA 3 – elaboração de estudo para a revisão das Poligonais do Parque Ecológico do Guará, de forma a incorporar áreas ambientalmente sensíveis;**

**IV – PEA 4 – ampliação da poligonal do Bosque dos Eucaliptos para correta proteção de nascente;**

**V – PEA 5 – criação de faixa verde na porção leste do Setor Jôquei Clube;**

**566901**

---

**VI – PEA 6 – criação de área verde e definição de diretrizes urbanísticas junto ao limite leste da RA X e RA XXIX, lindeiro à EPIA;**

**VII – PEA 7 – programa especial de regularização fundiária e de uso para fins urbanos e ambientais nas áreas contíguas ao Córrego Vicente Pires e Córrego do Valo;**

**VIII – PEA 8 – criação de área verde e definição de diretrizes urbanísticas na RA X, entre as quadras do Guará I e a EPTG, a fim de consolidar área de prática de esportes e caminhada pela população.**

**§ 1º a definição das diretrizes de ocupação do solo para as áreas abrangidas pelo PEA 7 está condicionada a estudos específicos acerca do abastecimento de água, do esgotamento sanitário e da capacidade da Bacia Hidrográfica à qual pertencem.**

**§ 2º os estudos de que trata o parágrafo anterior serão realizados pelos órgãos gestores do planejamento urbano, do meio ambiente, pela Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP – pelas concessionárias de serviços públicos pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.**

**§ 3º a regularização da ocupação ocorrerá por Lei Complementar específica.**

**Lei Complementar nº 733/2006**

**Art. 15. Os Projetos Especiais da Rede Estrutural Ambiental – PEA constantes no Anexo IV – Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E apresentam os seguintes objetivos e diretrizes:**

**I – PEA 1 – revisão da poligonal da Reserva Ecológica do Guará correspondente à Área 30, de forma a incluir em seu perímetro o campo de murunduns localizado em sua divisa norte, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4A;**

**II – PEA 2 – revisão e ampliação da poligonal da Reserva Ecológica do Guará correspondente à Área 29, de forma a garantir a preservação de áreas ambientalmente sensíveis, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4C;**

**III – PEA 3 – elaboração de estudo para a revisão das poligonais do Parque Ecológico do Guará, de forma a:**

**a) incorporar as áreas 27 e 28 e as ambientalmente sensíveis, inclusive o campo de murunduns, próximo ao CAVE;**

**b) corrigir a implantação do lote do SENAI;**

**c) implantar equipamentos e atividades para usufruto da comunidade;**

**566901**

**IV – PEA 4 – ampliação da poligonal do Bosque dos Eucaliptos para correta proteção de nascente e incorporação de parte da antiga lagoa de oxidação da CAESB, de acordo com o Anexo IV, Mapa 4E;**

**V – PEA 5 – criação de faixa verde na porção leste do Setor Jôquei Clube, com característica de parque, na sua divisa com o STRC e QELC, com as seguintes diretrizes:**

**a) garantir área arborizada dotada de infra-estrutura e mobiliário urbano para usufruto da população;**

**b) proporcionar a correta transição entre área com características de uso de alto grau de incomodidade e área com característica predominantemente residencial;**

**VI – PEA 6 – criação de área verde ao longo da EPIA, a ser denominada Alameda Metropolitana, e definição de diretrizes urbanísticas em toda a porção leste da RA X, lindeira à EPIA, conforme indicado no Anexo IV – Mapas 4B, 4C, 4D e 4E, de forma a garantir uma correta transição entre a área de tombamento do Conjunto Urbanístico do Plano Piloto de Brasília e a Região Administrativa do Guará, cujo projeto deverá:**

**a) prever uma grande faixa verde com a instalação de atividades compatíveis com a função de transição e com as características metropolitanas da via;**

**b) ser objeto de concurso público;**

**VII – PEA 7 – programa especial de regularização fundiária e de uso para fins urbanos, rurais e ambientais, englobando: as Colônias Agrícolas Bernardo Sayão, Águas Claras e IAPI; a parte da Colônia Agrícola Vicente Pires correspondente à área localizada entre a DF-087, a EPTG e a EPCL; e as áreas contíguas ao Córrego Vicente Pires e Córrego do Valo, fora das áreas de proteção ambiental, conforme indicado no Anexo IV – Mapas 4A, 4C, 4D e 4E, devendo esse programa prever a remoção de ocupação irregular em área de preservação permanente, recuperação das áreas de mata ciliar e regularização fundiária, nos termos do PDOT e da legislação vigente;**

**VIII – PEA 8 – criação de área verde e definição de diretrizes urbanísticas na RA X, entre as quadras QI 8, QE 4 e QE 2 do Guará I e a EPTG, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4C, a fim de consolidar área de prática de esportes, por meio da criação de área especial de interesse urbano ambiental mediante legislação específica.**

**§ 1º Para a elaboração do PEA 2, deverá ser realizado levantamento sobre a situação fundiária dos atuais ocupantes, já cadastrados pelo Governo do Distrito Federal, para fins de indenização de benfeitorias úteis e necessárias e transferência, desde que comprovada a posse continuada por mais de 20 (vinte) anos.**

**566901**

**§ 2º Para a elaboração do PEA 3, deverá ser realizado levantamento sobre a situação fundiária dos atuais ocupantes, para fins de indenização de benfeitorias úteis e necessárias e transferência, desde que comprovada a posse continuada por mais de 10 (dez) anos.**

**§ 3º Fica assegurada aos ocupantes de áreas integrantes do PEA 3 que comprovarem a posse continuada por mais de 10 (dez) anos a transferência para áreas rurais do Distrito Federal ou para lotes habitacionais de interesse social da Política Habitacional do Distrito Federal, atendida a legislação vigente.**

**§ 4º Ficam excluídas da poligonal de ampliação da Reserva Ecológica do Guará, objeto do PEA 2, as chácaras com produção agrícola, a serem monitoradas pelos órgãos competentes, desde que:**

**I – cumpram rigorosamente o plano de utilização previsto e aprovado para o respectivo imóvel rural;**

**II – mantenham a destinação do imóvel exclusivamente para atividade agrícola, vedado o parcelamento em qualquer hipótese;**

**III – não acarretem impactos ambientais negativos à Reserva Ecológica;**

**IV – atendam às demais disposições ambientais e regulamentares.**

**Projeto de Lei Complementar nº 133/2005**

**Art. 19. Os Projetos Especiais da Rede Estrutural Viária – PEV, constantes no Anexo IV – Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E e Anexo XI – Tabela 4, são:**

**I – PEV 1 – implementação da Via Interbairros;**

**II – PEV 2 – criação de Marginais às vias EPTG e EPCL;**

**III – PEV 3 – criação de via perimetral sentido norte/sul, na porção leste do Guará I;**

**IV – PEV 4 – criação de via perimetral sentido norte/sul, na porção oeste do Guará I;**

**V – PEV 5 – criação de vias de ligação entre a Via Interbairros e as áreas do SIA e SOF/SUL;**

**VI – PEV 6 – melhorias nas ligações viárias entre Guará II e via EPIA e entre Guará II e Núcleo Bandeirante;**

**VII – PEV 7 – criação de via de acesso ao QELC com ligação ao Guará I;**

**VIII – PEV 8 – melhoria do tratamento paisagístico das vias e faixas lindeiras ao metrô e à linha férrea.**

**Lei Complementar nº 733/2006**

**566901**

**Art. 19. Os Projetos Especiais da Rede Estrutural Viária – PEV, constantes no Anexo IV – Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E, são:**

**I – PEV 1 – implementação da Via Interbairros, com valorização dos aspectos ambientais em cada trecho, conforme apresentado no Anexo IV – Mapas 4C e 4D, cujo projeto deverá:**

**a) prever o aumento do número de interseções dela com a malha urbana local do Guará I, Guará II, SIA e SOF, minimizando o impacto desta via de tráfego rápido nas áreas centrais do Guará;**

**b) facilitar a travessia de pedestres entre o Guará I e o Guará II;**

**c) incentivar a instalação de atividades de comércio, prestação de serviços, lazer e cultura, configurando-se, no trecho que atravessa o Guará, como uma via urbana;**

**d) aplicar os instrumentos urbanísticos da operação urbana consorciada e da parceria público-privada, assegurando a destinação de percentual do valor total da obra de implantação da Via Interbairros, a ser definido mediante lei, para execução de planos de compensação ambiental e para a implantação e consolidação do Parque, da Reserva Ecológica e de outras unidades de conservação do Guará;**

**II – PEV 2 – criação de Marginais às vias EPTG e EPCL, de acordo com o proposto no Programa de Transportes do Distrito Federal, conforme apresentado no Anexo IV – Mapas 4A, 4B e 4C;**

**III – PEV 3 – criação de via perimetral sentido norte/sul, na porção leste do Guará I, próxima à Reserva Ecológica, prevendo pontos de interseção com a malha viária local, conforme apresentado no Anexo IV – Mapa 4C, que deverá:**

**a) configurar-se como limite direto entre a área urbana e a Reserva Ecológica do Guará;**

**b) considerar possibilidades de diversificação de usos e atividades dos lotes contíguos a ela.**

**IV – PEV 4 – criação de via perimetral sentido norte/sul, na porção oeste do Guará I, lindeira à linha férrea, cujo projeto deverá:**

**a) prever pontos de interseção com a malha viária local e integração com as Quadras Econômicas Lúcio Costa, conforme apresentado no Anexo IV – Mapa 4C;**

**b) considerar possibilidades de diversificação de usos e atividades dos lotes contíguos a ela, exceto uso residencial;**

**V – PEV 5 – criação de vias de ligação entre a Via Interbairros e as áreas do SIA e SOF/SUL, com interseções na EPTG entre as áreas do SOF/SUL, conforme apresentado no Anexo IV – Mapa 4C, com a aplicação dos instrumentos urbanísticos do direito de preempção e da transferência do direito de construir;**

**566901**

**VI – PEV 6 – promoção de melhorias nas ligações viárias entre Guará II e via EPIA e entre Guará II e Núcleo Bandeirante, com a criação de vias entre a QE 38, o Guará II e a via EPIA, entre a QE 38, o Guará II e a futura QE 48, promovendo novas saídas do Guará II e integrando ao tecido urbano local as quadras 42, 44 e 46, conforme apresentado no Anexo IV – Mapa 4E;**

**VII – PEV 7 – criação de via de acesso ao QELC com ligação ao Guará I;**

**VIII – PEV 8 – promoção de melhoria do tratamento paisagístico das vias que compõem os setores e faixas lindeiras ao metrô e à linha férrea.**

**Projeto de Lei Complementar nº 133/2005**

**Art. 23. Os Projetos Especiais da Rede de Transportes Coletivos – PTC, constantes no Anexo IV – Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E e Anexo XI – Tabela 4, são:**

**I – PTC 1 – criação de paradas de linhas troncais na via EPTG;**

**II – PTC 2 – regularização de áreas do Metrô, com a implantação das instalações complementares contíguas, necessárias à integração multimodal.**

**Lei Complementar nº 733/2006**

**Art. 23. Os Projetos Especiais da Rede de Transportes Coletivos – PTC, constantes no Anexo IV – Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E, são:**

**I – PTC 1 – criação de paradas de linhas troncais na via EPTG, de acordo com o previsto no Plano Diretor de Transportes do Distrito Federal, incluindo novo ponto de parada, conforme apresentado no Anexo IV – Mapas 4A, 4B e 4C;**

**II – PTC 2 – regularização de áreas do metrô, conforme indicado no Anexo IV – Mapas 4C e 4D, com as seguintes diretrizes:**

**a) regularizar os lotes que compõem a Estação Feira (13) do metrô e demais instalações complementares contíguas: passagem pública de pedestres, para interligação com a Feira do Guará, terminal rodoviário de integração intermodal ônibus-metrô e área para estacionamento de veículos para atendimento exclusivo das operações de integração intermodal ônibus-metrô-automóvel;**

**b) regularizar os lotes da Estação Guará (14) do metrô e demais instalações complementares contíguas: passagem pública de pedestres sob a via Contorno do Guará e área para estacionamento de veículos para atendimento exclusivo das operações de integração intermodal metrô-automóvel;**

**c) regularizar a faixa de domínio do sistema metroviário, composta pela metrovia e correspondentes faixas de servidão, que terão**

**566901**

*largura mínima de 8m (oito metros) em cada lado, medidas a partir das cercas laterais de vedação da metróvia em toda sua extensão;*

*d) regularizar os lotes das Subestações Retificadoras (SR) do metrô, denominadas SR 6 e SR 7;*

*e) aplicar os instrumentos urbanísticos da operação urbana consorciada e da concessão do direito real de uso.*

**Projeto de Lei Complementar nº 133/2005**

**Art. 26. O Projeto Especial da Rede de Eixos e Pólos de Centralidade – PEC, constante no Anexo IV – Mapa 4 e Anexo XI – Tabela 4 é constituído pelo PEC 1 – implementação do Projeto do Centro Metropolitano do Guará. As diretrizes para PEC 1 são:**

**§ 1º o coeficiente de aproveitamento básico no Centro Metropolitano do Guará será 1 (um) e os coeficientes de aproveitamento máximos serão definidos em lei específica da operação urbana consorciada, respeitando o que determina do art. 44 desta lei.**

**§ 2º nos lotes a serem criados adjacentes à Via Interbairros e ao metrô a altura máxima permitida será de 40m (quarenta metros);**

**§ 3º na área do CAVE os lotes a serem criados terão altura máxima de 30m.**

**Lei Complementar nº 733/2006**

**Art. 26. O Projeto Especial da Rede de Eixos e Pólos de Centralidade – PEC, constante no Anexo IV – Mapas 4C, 4D e 4E, é constituído pelo PEC 1 – implementação do Projeto do Centro Metropolitano do Guará, indicado no Anexo IV, com as seguintes diretrizes:**

**I – implementar o Projeto do Centro Metropolitano do Guará II com a criação de novas áreas e reparcelamento do CAVE;**

**II – adotar como usos exclusivos: uso comercial de bens e prestação de serviços e uso institucional;**

**III – criar área para a feira de artesanato que funciona na QE 38;**

**IV – prever unidades imobiliárias específicas para: hospital de abrangência regional, equipamento educacional de grande porte, biblioteca pública, mantendo as áreas de esporte, lazer e instituições de utilidade pública existentes no CAVE;**

**V – prever a implantação de equipamentos de infraestrutura urbana e equipamentos públicos comunitários;**

**VI – adotar coeficiente de aproveitamento igual a 2 (dois);**

**566901**

---

**VII – adotar a altura máxima permitida para as edificações conforme disposto a seguir:**

**a) nos lotes a serem criados adjacentes à Via Interbairros e ao metrô, bem como nos lotes a serem criados na área do CAVE, igual a 26m (vinte e seis metros);**

**b) nos lotes situados na área adjacente à Área 27 do Parque do Guará, igual a 12m (doze metros).**

**VIII – aplicar os seguintes instrumentos urbanísticos: operação urbana consorciada, outorga onerosa do direito de construir, concessão do direito real de uso, outorga onerosa da alteração de uso, IPTU progressivo e transferência do direito de construir.**

**Projeto de Lei Complementar nº 133/2005**

**Art. 27. Os Projetos Especiais Integradores – PEI, constantes no Anexo IV – Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E e Anexo XI – Tabela 4, são:**

**I – PEI 1 – diversificação de uso do solo e adensamento em áreas contíguas às paradas de linhas troncais – Via EPTG, com coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 (um) para as áreas a serem criadas e coeficientes de aproveitamento máximos definidos em projeto específico respeitando o que determina o artigo 44 desta lei;**

**II – PEI 2 – implementação do Projeto do Centro Comunal II e elaboração do Projeto do Centro Comunal I do Guará II, com coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 (um), coeficientes de aproveitamento máximos definidos em lei específica, respeitando o que determina no artigo 44 desta lei, e com altura máxima de 30;**

**III – PEI 3 – elaboração e implementação de projeto de uso institucional do tipo cultural para a Entrequadra 17/19, Área Especial ocupada pelo Centro Educacional Nº 3 – Centrão – Guará II;**

**IV – PEI 4 – elaboração de projeto urbanístico para criação de áreas de uso misto próximo à Avenida Central do Guará I, com coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 (um), coeficientes de aproveitamento máximos definidos em projeto específico, respeitando o que determina o artigo 44 desta lei, e altura máxima de 30m;**

**V – PEI 5 – conclusão e implementação do Projeto das QEs 48, 50, 52, 54 e 56, no Guará II;**

**VI – PEI 6 – implantação do projeto de expansão do SIA, Trecho 17, com coeficiente de aproveitamento básico igual a 1(um), coeficiente de aproveitamento máximo igual a 2,5 e nível de restrição de uso igual a R4 ou R5;**

**VII – PEI 7 – elaboração de projeto de parcelamento urbano para área do Jóquei Clube, criação do Setor Jóquei Clube com coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 (um) e coeficiente de**

## 566901

---

*aproveitamento máximos definidos em projeto específico respeitando o que determina o art. 44 desta lei, e altura máxima permitida para as edificações de 26 (vinte e seis) metros;*

*VIII – PEI 8 – elaboração de projeto de parcelamento urbano para a área utilizada como depósito de materiais de construção e areia no SIA/SAP;*

*IX – PEI 9 – elaboração de projeto de parcelamento urbano e urbanização da área adjacente ao lote da RADIOBRÁS, entre o Guará I e o SOF/sul com coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 (um), coeficientes máximos de definidos em projeto específico, respeitando o que determina o artigo 44 desta lei, e altura máxima permitida para as edificações de 12 (doze) metros;*

*X – PEI 10 – elaboração de projeto de parcelamento urbano e urbanização para área adjacente ao lote SAI/SO área 6580 – Parkshopping -, com coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 (um), coeficientes de aproveitamento máximos definidos em projeto específico respeitando o que determina o artigo 44 desta lei, e a altura máxima permitida para as edificações de 20 (vinte) metros;*

*XI - PEI 11 – elaboração de projeto de reparcelamento, urbanização e ocupação da área especial no Guará II de uso da TASA;*

*XII – PEI 12 – elaboração de projeto de parcelamento para área adjacente à via EPTG, junto à Colônia Agrícola Águas Claras, denominada 'Área A' atendendo às diretrizes definidas no documento 'Brasília Revisitada';*

*XIII – PEI 13 – ampliação da área do SOF/sul;*

*XIV PEI 14 – elaboração e implementação de projeto para ocupação urbana da área do Pelezão e adjacências, com coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 (um), coeficientes de aproveitamento máximos até 2,0 (dois), e altura máxima de 26 (vinte e seis) metros;*

*XV – PEI 15 – elaboração de projeto de qualificação urbana das quadras Econômicas Lúcio Costa e Vila Tecnológica/*

*XVI – PEI 16 – implementação de infra-estrutura e equipamentos do projeto urbanístico do Pólo de Modas do Guará II;*

*XVII – PEI 17 – requalificação espacial da área da Feira do Guará e adjacências;*

*XVIII – PEI 18 – requalificação espacial da área da Feira dos Importados e adjacências;*

*XIX – PEI 19 – projeto de qualificação da paisagem urbana do SIA, com ordenamento da ocupação dos quiosques, cujos lotes registrados terão coeficiente de aproveitamento máximo igual a 1 (um), altura máxima de 3m (três metros) e uso exclusivamente comercial. =;*

**566901**

---

**XX – PEI 20 – implantação de equipamentos públicos de abrangência regional;**

**XXI – PEI 21 – elaboração de projeto para abertura de vias de interligação entre o SIA – RA XXIX – e Região Administrativa do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA, RA XXV;**

**XXII – PEI 22 – revisão do sistema viário do Guará II, da Av. Central e vias internas;**

**XXIII – PEI 23 – Implantação do projeto de alargamento da Via de Acesso ao SIA;**

**XXIV – PEI 24 – remoção de ocupação irregular e desobstrução dos becos de acesso público entre todos os lotes do Guará II;**

**XXV – PEI 25 – criação de acesso para pedestres e ciclistas entre Guará II e Parkshopping;**

**XXVI – PEI 26 – desenvolvimento e implementação de projeto que contemple uma rede de ciclovias nas Regiões Administrativas do Guará e do SIA;**

**Lei Complementar nº 733/2006**

**Art. 27. Os Projetos Especiais Integradores – PEI, constantes no Anexo IV – Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E, são:**

**I – PEI 1 – diversificação de uso do solo em áreas contíguas às paradas de transporte coletivo de linhas troncais – Via EPTG, conforme Anexo IV – Mapas 4A e 4B, com as seguintes diretrizes:**

**a) adotar os coeficientes de aproveitamento máximos definidos neste artigo;**

**b) aplicar o nível máximo de restrição de uso igual a R4;**

**c) aplicar os instrumentos urbanísticos da outorga onerosa do direito de construir, outorga onerosa da alteração de uso, transferência do direito de construir, IPTU progressivo e operação urbana consorciada;**

**II – PEI 2 – implementação do Projeto do Centro Comunal II e elaboração do Projeto do Centro Comunal I do Guará II, conforme Anexo IV – Mapa 4D, com as seguintes diretrizes:**

**a) adotar os coeficientes de aproveitamento máximos definidos neste artigo;**

**b) adotar a altura máxima permitida para as edificações igual a 26m (vinte e seis metros);**

**c) aplicar o nível máximo de restrição de uso igual a R4;**

**d) criar unidades imobiliárias destinadas ao uso institucional, contemplando serviços de organizações religiosas;**

**566901**

---

*e) aplicar os instrumentos urbanísticos da operação urbana consorciada, outorga onerosa do direito de construir, concessão do direito real de uso, outorga onerosa da alteração de uso e IPTU progressivo;*

*III – PEI 3 – elaboração e implementação de projeto para a Área Especial da Entrequadra 17/19, Guará II, conforme Anexo IV – Mapa 4D, com as seguintes diretrizes:*

*a) contemplar a criação de unidades imobiliárias destinadas a equipamentos públicos comunitários de educação, cultura, esporte e lazer;*

*b) estudar a possibilidade de ligação viária entre a Avenida Contorno e a Avenida Central do Guará II;*

*c) aplicar o nível máximo de restrição de uso igual a R4;*

*d) aplicar os instrumentos urbanísticos da concessão do direito real de uso e direito de superfície;*

*IV – PEI 4 – implementação do Projeto das QE 48, 50, 52, 54, 56 e 58, no Guará II, para atendimento à política habitacional de interesse social do Governo, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4E, com as seguintes diretrizes:*

*a) aplicar o nível máximo de restrição de uso até R3;*

*b) adotar a densidade habitacional máxima de 100 hab/ha (cem habitantes por hectare);*

*c) prever a criação de unidades imobiliárias destinadas à implantação de equipamentos públicos de saúde, educação, cultura, lazer, creches e de segurança;*

*d) criar área para implantação definitiva da feira permanente, anteriormente prevista para funcionar na QE 42;*

*e) transformar a unidade de conservação ambiental do Bosque dos Eucaliptos em Parque Vivencial Urbano;*

*f) reservar parte da área da antiga lagoa de estabilização para a instalação de equipamentos públicos comunitários e praças;*

*g) obedecer aos critérios estabelecidos pela Lei da Política Habitacional do Distrito Federal na seleção dos beneficiários da ocupação da área;*

*V – PEI 5 – elaboração e implementação de projeto para complementação da ocupação urbana do Setor de Clubes Esportivos e Estádios Sul – SCEE/SUL e do Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, Trechos 1 e 2, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4C, com as seguintes diretrizes:*

*a) elaborar projeto de reabilitação urbana e parcelamento da área ocupada por comércio na via de acesso ao SCEE/SUL*

**566901**

**e SMAS, com o objetivo de disciplinar as ocupações existentes e constituir área de qualificação econômica;**

- b) aplicar o nível máximo de restrição até R4;**
- c) adotar o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 2 (dois);**
- d) adotar a altura máxima igual a 26m (vinte e seis metros);**
- e) aplicar os instrumentos urbanísticos da outorga onerosa de alteração de uso, outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir, parceria público-privada, IPTU progressivo e concessão do direito real de uso;**

**VI – PEI 6 – rever elaboração de projeto para requalificação urbana das Quadras Econômicas Lúcio Costa – QELC, incluindo a Vila Tecnológica, conforme indicado no Anexo IV, Mapa 4E, com as seguintes diretrizes:**

- a) implantar e recuperar equipamentos públicos comunitários;**
- b) recuperar a infra-estrutura de espaços públicos;**
- c) rever o parcelamento e o sistema viário da Vila Tecnológica;**
- d) aplicar os instrumentos urbanísticos da parceria público-privada e da operação urbana consorciada;**

**VII – PEI 7 – implementação de infra-estrutura e equipamentos públicos no projeto urbanístico do Pólo de Modas do Guará II, conforme indicado no Anexo IV, Mapa 4E, com as seguintes diretrizes:**

- a) elaborar projeto de paisagismo para a área do Pólo de Modas, procurando fortalecer sua identidade de área de desenvolvimento econômico e indústria de baixo impacto;**
- b) elaborar estudo de viabilidade para implantação de instituição de ensino superior e ensino técnico-profissionalizante voltado à moda, estilismo e tecnologias afins;**
- c) propor incentivos econômicos, sociais e fiscais para instalação e manutenção de indústrias de baixo impacto no setor, inclusive com vistas a diminuir o uso exclusivamente residencial;**
- d) melhorar a acessibilidade por transporte coletivo;**
- e) aplicar os instrumentos urbanísticos da parceria público-privada e da operação urbana consorciada;**

**VIII – PEI 8 – requalificação espacial da área da Feira do Guará e adjacências, conforme indicado no Anexo IV, Mapa 4D, de forma a**

**566901**

**garantir o correto desempenho da atividade comercial e a sua estruturação como ponto turístico, com as seguintes diretrizes:**

- a) melhorar a acessibilidade por transporte coletivo;**
- b) promover a articulação com ciclovias;**
- c) incorporar o estacionamento vinculado à Estação Feira do metrô;**
- d) aplicar os instrumentos urbanísticos da operação urbana consorciada e da concessão do direito real de uso, no que couber;**

**IX – PEI 9 – implantação de equipamentos públicos comunitários de abrangência regional, com as seguintes diretrizes:**

- a) elaborar projetos arquitetônicos específicos para os equipamentos públicos comunitários;**
- b) alterar ou estender o uso dos lotes ora destinados a parques infantis, no Guará I, visando à implantação de equipamentos diversos, destinados à população infantil, infanto-juvenil e idosa;**
- c) vincular o disposto neste inciso aos projetos especiais afins;**
- d) aplicar os instrumentos urbanísticos da concessão do direito real de uso e do direito de superfície;**

**X – PEI 10 – revisão do sistema viário do Guará II, em especial da Avenida Central e vias internas, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4D, com as seguintes diretrizes:**

- a) criar novas vias ligando o anel externo, a Avenida Contorno do Guará II, à Avenida Central;**
- b) estender o uso dos lotes lindeiros às novas vias para R1;**
- c) aplicar os instrumentos urbanísticos do direito de preempção e da outorga onerosa da alteração de uso;**

**XI – PEI 11 – implantação do projeto de alargamento da Via de Acesso ao SIA, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4B;**

**XII – PEI 12 – remoção de ocupação irregular e desobstrução dos becos de acesso público entre os lotes residenciais do Guará II, com as seguintes diretrizes:**

- a) manter as passagens de pedestres com a largura mínima de 6m (seis metros);**
- b) admitir exclusivamente a utilização da área excedente para jardins, estacionamentos e lazer, desde que não haja passagem de rede de infra-estrutura pública, vedada a edificação de cômodos e piscinas e a mudança de destinação da área;**

**566901**

---

*c) permitir o cercamento desde que mantida a visibilidade de no mínimo 70% (setenta por cento);*

*d) aplicar o instrumento da concessão de direito real de uso;*

*XIII – PEI 13 – elaboração de projeto paisagístico com a criação de acesso para pedestres e ciclistas entre o Guará II e o ParkShopping, ao longo da Estrada Parque Guará – EPGU, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4D, com as seguintes diretrizes:*

*a) prever ciclovias, calçadas, quiosques e mobiliário urbano;*

*b) aplicar o instrumento urbanístico da concessão do direito real de uso;*

*XIV – PEI 14 – implantação de projeto de rede de ciclovias na Região Administrativa do Guará, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4D, com a utilização do instrumento urbanístico do direito de preempção;*

*XV – PEI 15 – revisão do endereçamento do Guará I e Guará II;*

*XVI – PEI 16 – elaboração de projeto de urbanismo para constituição de centro de bairro próximo à Avenida Central do Guará I, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4C, com as seguintes diretrizes:*

*a) adotar os coeficientes de aproveitamento máximos definidos neste artigo;*

*b) adotar a altura máxima permitida para as edificações igual a 26m (vinte e seis metros);*

*c) aplicar o nível máximo de restrição de uso igual a R4 para as novas unidades, ressalvadas as situações já existentes;*

*d) prever a criação de unidades imobiliárias destinadas a equipamentos públicos, educacionais, culturais, de esporte e lazer, de assistência social, de segurança e saúde conforme necessidades da população e a critério dos órgãos competentes;*

*e) aplicar os instrumentos urbanísticos da outorga onerosa do direito de construir, outorga onerosa da alteração de uso, transferência do direito de construir, IPTU progressivo, operação urbana consorciada, concessão do direito real de uso e direito de superfície;*

*XVII – PEI 17 – elaboração de projeto de parcelamento urbano para a área atualmente ocupada pelo Jôquei Clube, com a criação do Setor Jôquei Clube, conforme Anexo IV – Mapa 4A, com as seguintes diretrizes:*

*a) adotar a altura máxima para edificações igual a 26m (vinte e seis metros);*

**566901**

---

**b) adotar o coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 (um);**

**c) observar parâmetros estabelecidos neste artigo para a definição de coeficientes máximos, em consonância com a área das glebas;**

**d) adotar os usos residencial, de atividades complementares de atendimento à população local e de lazer ecológico;**

**e) incorporar faixa verde de transição entre área com característica de uso de alto grau de incomodidade e área com característica predominantemente residencial;**

**f) reservar, no projeto de parcelamento, área destinada para a implantação de parque ecológico e espaço de cultura, esporte e lazer;**

**g) realizar estudo prévio de impacto de vizinhança – EIV;**

**h) aplicar os instrumentos urbanísticos da parceria público-privada, concessão de direito real de uso mediante autorização legislativa, IPTU progressivo e transferência do direito de construir;**

**i) aplicar o nível de restrição de uso até R3;**

**XVIII – PEI 18 – elaboração de projeto de parcelamento para a área adjacente à via EPTG, junto à Colônia Agrícola Águas Claras, denominada “Área A” do documento Brasília Revisitada, com a criação do Setor Quaresmeira – SQUA, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4C, da seguinte forma:**

**a) atender às diretrizes definidas no documento Brasília Revisitada, no que se refere ao uso habitacional de interesse social e ao número máximo de 4 (quatro) pavimentos;**

**b) adotar o coeficiente de aproveitamento máximo de acordo com o estabelecido neste artigo;**

**c) aplicar os instrumentos urbanísticos do direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, outorga onerosa de alteração de uso, transferência do direito de construir e IPTU progressivo;**

**XIX – PEI 19 – redefinição da poligonal do Setor de Oficinas Sul – SOF/SUL, com a criação de unidades imobiliárias com os mesmos parâmetros construtivos do setor, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4C;**

**XX – PEI 20 – elaboração de projeto de parcelamento urbano para a área utilizada como depósito de materiais de construção e areia no Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, Trecho 2, previsto no Anexo IV – Mapa 4C, com as seguintes diretrizes:**

**a) adotar coeficiente de aproveitamento máximo igual a 1 (um);**

**b) aplicar o nível de restrição de uso igual a R4;**

**566901**

**c) aplicar o instrumento urbanístico do IPTU progressivo.**

**§ 1º Os mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E, do Anexo IV, serão adequados aos PEI definidos neste artigo.**

**§ 2º Os Projetos Especiais Integradores – PEI que acarretem a criação de novas unidades imobiliárias deverão ser implantados, quando necessário, concomitantemente a pelo menos um Projeto Especial Viário – PEV previsto nesta Lei Complementar.**

**§ 3º Na hipótese de Projetos Especiais que abranjam glebas ou áreas a serem parceladas, obedecidos os coeficiente máximos já estabelecidos nesta Lei Complementar, o coeficiente de aproveitamento máximo será definido da seguinte maneira:**

**I – para glebas ou lotes com área menor que 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados), o coeficiente de aproveitamento máximo será igual a 4 (quatro);**

**II – para glebas ou lotes com área entre 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados) e 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados), o coeficiente de aproveitamento máximo será igual a 3 (três).**

**III – para glebas ou lotes com área entre 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados) e 50.000m<sup>2</sup> (cinquenta mil metros quadrados), o coeficiente de aproveitamento máximo será igual a 2 (dois).**

**IV – para glebas ou lotes com área maior que 50.000m<sup>2</sup> (cinquenta mil metros quadrados), o coeficiente de aproveitamento máximo será igual a 1 (um).**

**§ 4º Quando do parcelamento, o Poder Público determinará parâmetros urbanísticos específicos, podendo ser reduzido o coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido no parágrafo anterior e fixado o mínimo, em razão dos estudos técnicos, urbanísticos e ambientais realizados, na forma disposta em lei específica, a ser proposta pelo Poder Executivo.**

**Projeto de Lei Complementar nº 133/2005**

**Não há correspondente no Projeto de Lei.**

**Lei Complementar nº 733/2006**

**Seção III**

**Das Áreas Reservadas para Parcelamento Futuro**

**Art. 30. As Áreas Reservadas para Parcelamento Futuro – ARPA, constantes no Anexo IV, constituem reserva técnica para parcelamentos futuros, desde que:**

**I – comprovada a viabilidade de atendimento com infraestrutura urbana e capacidade de suporte da bacia do lago Paranoá, por**

**566901**

---

*estudos técnicos aprovados pelos órgãos do Poder Executivo e por Lei Complementar;*

*II – definida a população a ser atendida, com prioridade à população residente no Guará, tendo por base levantamento da demanda habitacional do Distrito Federal, por faixa de renda.*

*Parágrafo único. Os índices urbanísticos para o parcelamento das ARPA serão aprovados por lei complementar, cumpridos os dispositivos constantes neste artigo e após a aprovação do novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF.*

**Projeto de Lei Complementar 133/2005**

*Art. 35. Ficam estabelecidas seis categorias de lote por uso, segundo o grau de restrição de atividades, conforme Listagem de Atividades Incômodas constante do anexo VIII – tabela 1:*

*I – lotes de maior restrição – R0: prioridade máxima ao uso residencial;*

*II – lotes de nível de restrição 1 (um) – R1: permitido uso misto, atendendo uso residencial e comercial de bens e serviços de pequeno porte;*

*III – lotes de nível de restrição 2 – R2: permitido uso residencial e comercial de bens e serviços;*

*IV – lotes de nível de restrição 3 – R3: permitido uso residencial, comercial de bens e serviços, uso coletivo ou institucional e uso industrial;*

*V – lotes de nível de restrição 4 – R4: permitido uso coletivo ou institucional, comercial de bens e serviços e industrial, vedado uso residencial.*

*VI – lotes de nível de restrição 5 – R5: onde é vedado o uso residencial, com exceção de uma residência para zeladoria, cuja área máxima de construção não poderá exceder aquela definida pelo Código de Edificações do Distrito Federal para residências econômicas.*

*§ 1º A localização das categorias de lote por uso, indicada no Mapa 6 do Anexo VI e das atividades incômodas discriminadas no Anexo VIII, é determinada de acordo com a hierarquia das vias e das características das áreas nas quais se inserem.*

*§ 2º O nível de restrição das atividades diminui à proporção que aumenta a hierarquia das vias.*

*§ 3º A diferenciação entre os lotes de nível de restrição 4 e 5 – R4 e R5 – se dará por meio da consulta das atividades específicas para cada uso da listagem de atividades incômodas no Anexo VIII;*

**566901**

**§ 4º Quando os lotes lembrados tiverem diferentes níveis de restrição de atividades, prevalecerá aquele referente ao da via de acesso principal às novas unidades imobiliárias.**

**§ 5º No caso de desmembramento de lotes o nível de restrição de atividades será referente ao da via de acesso principal às novas unidades imobiliárias.**

**§ 6º A implantação de atividades admitidas na categoria R0, conforme previsto no Anexo VIII, será autorizada somente se o porte da atividade não ultrapassar 40% (quarenta por cento) da área construída da edificação.**

**§ 7º A implantação de atividades admitidas na categoria R1, conforme previsto no Anexo VIII, será autorizada somente se o porte da atividade não ultrapassar 50% (cinquenta por cento) da área construída da edificação.**

**§ 8º Os lotes com nível de restrição 5 – R5 – localizados no Setor de Inflamáveis – SIN – em função dos riscos de segurança inerentes às atividades desenvolvidas no setor, terão seus usos restritos à armazenagem e serviços complementares relacionados ao comércio atacadista de inflamáveis, derivados de petróleo e combustíveis.**

**§ 9º Os lotes com nível de restrição 3 – R3 localizados no Pólo de Modas, terão todo o pavimento térreo restrito às atividades comerciais, de prestação de serviços e industriais, e nos demais pavimentos não será admitida a construção de quitinetes ou apartamentos conjugados.**

**Lei Complementar nº 733/2006**

**Art. 36. Ficam estabelecidas seis categorias de lote por uso, segundo o grau de restrição de atividades, conforme Listagem de Atividades Incômodas constante do Anexo VIII – Tabela 1:**

**I – lotes de maior restrição zero – R0: prioridade máxima ao uso residencial;**

**II – lotes de nível de restrição 1 (um) – R1: lotes de alta restrição ao uso comercial, industrial e coletivo ou institucional;**

**III – lotes de nível de restrição 2 (dois) – R2: lotes de média restrição ao uso comercial, industrial e coletivo ou institucional;**

**IV – lotes de nível de restrição 3 (três) – R3: lotes de baixa restrição ao uso comercial, industrial e coletivo ou institucional;**

**V – lotes de nível de restrição 4 (quatro) – R4: lotes com restrição ao uso habitacional;**

**VI – lotes de nível de restrição 5 (cinco) – R5: lotes de grandes dimensões, com restrição ao uso residencial, com exceção de uma residência para zeladoria, cuja área máxima de construção não poderá**

**566901**

---

**exceder aquela definida pelo Código de Edificações do Distrito Federal para residências econômicas.**

**§ 1º A localização das categorias de lote por uso, indicada no Mapa 6 do Anexo VI, bem como os diferentes níveis de restrição das atividades incômodas discriminadas no Anexo VIII, são determinados de acordo com a hierarquia das vias e das características da área em que se insere o lote.**

**§ 2º O nível de restrição das atividades diminui à proporção que aumenta a hierarquia das vias.**

**§ 3º Quando os lotes lembrados tiverem diferentes níveis de restrição de atividades, ou seja, categorias de uso diferentes, prevalecerá aquele referente ao da via de acesso principal à nova unidade imobiliária.**

**§ 4º No caso de desmembramento de lotes, o nível de restrição de atividades será referente ao da via de acesso principal às novas unidades imobiliárias.**

**§ 5º A implantação de atividades admitidas na categoria de uso R0, ou seja, lotes com nível de restrição 0 (zero), conforme previsto no Anexo VIII, será autorizada somente se o porte da atividade não ultrapassar 40% (quarenta por cento) da área construída da edificação.**

**§ 6º A implantação de atividades admitidas na categoria de lote R1, ou seja, lotes com níveis de restrição 1 (um), conforme previsto no Anexo VIII, será autorizada somente se o porte da atividade não ultrapassar 50% (cinquenta por cento) da área construída da edificação.**

**§ 7º Os lotes com nível de restrição 3 (três), ou seja, categoria de lote R3, localizados no Pólo de Modas, terão todo o pavimento térreo restrito às atividades comerciais, de prestação de serviços e industriais, e nos demais pavimentos será tolerado o uso residencial, vedada a construção de quitinetes ou apartamentos conjugados.**

**§ 8º Nos lotes com nível de restrição R4 ocupados por instituições religiosas será excepcionalmente admitida a construção de uma unidade residencial para habitação dos ministros ou titulares religiosos.**

**Projeto de Lei Complementar nº133/2005**

**Não possui correspondente no Projeto de Lei.**

**Lei Complementar nº 733/2006.**

**Art. 93. Fica estabelecido o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 1,5 (um inteiro e cinco décimos) e taxa de permeabilidade igual a zero por cento para o lote "f" da Área Especial da QE 7 do Guará I.**

**Projeto de Lei Complementar nº133/2005**

**Não possui correspondente no Projeto de Lei.**

**566901****Lei Complementar nº 733/2006.**

**Art. 95. O Lote 1 da Chácara 1 do Setor de Mansões Bernardo Sayão, com área de 7.073,213m<sup>2</sup> (sete mil, setenta e três metros quadrados e duzentos e treze milímetros quadrados), passa a ter o uso coletivo, nível de restrição R2, coeficiente de aproveitamento 2 (dois) e taxa de permeabilidade de 30% (trinta por cento).**

**Projeto de Lei Complementar nº133/2005**

**Não possui correspondente no Projeto de Lei.**

**Lei Complementar nº 733/2006.**

**Art. 96. Fica estabelecido o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4 (quatro) e taxa de permeabilidade de 20% (vinte por cento) para as Áreas Especiais 3 e 5 da QE 46 do Guará II.**

**Projeto de Lei Complementar nº133/2005**

**Não possui correspondente no Projeto de Lei.**

**Lei Complementar nº 733/2006.**

**Art. 97. Fica estabelecido o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 3 (três) para os lotes 5 e 7 da Rua 2; 5, 7, 9, 35 e 37 da Rua 12 e Lote 2 da Rua 20, todos do Pólo de Modas, desde que cumpridas as exigências.”**

O Requerente esclarece, inicialmente, que a impugnação, por meio da presente Ação Direta, dirige-se a todos os dispositivos da Lei Complementar nº 733/2006, em sua redação original e com as alterações feitas pela Lei Complementar nº 815/2009, que dispõe sobre o Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará – RA X - e estabelece diretrizes e estratégias para desenvolvimento sustentável e integrado da referida região administrativa.

Diz que a **inconstitucionalidade formal e material** de que padece o diploma normativo contamina todos os dispositivos e mapas constantes da Lei Complementar nº 733/2006, e não apenas alguns artigos ou dispositivos isolados, em virtude da manifesta relação de interdependência entre eles.

Aponta, a princípio, a **inconstitucionalidade formal** da Lei Complementar nº 733/2006, uma vez que, apesar de o processo legislativo ter sido deflagrado por projeto de lei complementar elaborado pelo Chefe do Poder Executivo, ele foi aprovado na forma do “**Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 133/2005**”, de vários deputados. Diz que as emendas parlamentares introduziram diversas modificações substanciais no projeto de lei, feitas de forma isolada e desvinculada de estudos urbanísticos globais e, ainda, tratou de forma autônoma sobre temas diversificados.

Aduz, ainda, que em virtude do substitutivo aprovado houve nítido aumento de despesa, pois a iniciativa de projeto de lei para dispor sobre o plano diretor local de uma região administrativa - que trata do uso e ocupação do solo - é do Governador do Distrito Federal e, nas matérias cuja iniciativa lhe é

## 566901

---

reservada, não é possível que emenda parlamentar implique aumento de despesas.

Relata que o aumento de despesa pode ser constatado nos dispositivos que autorizam a criação de novas unidades imobiliárias (art. 27 da Lei Complementar nº 733/2006), que não foram previstos no projeto enviado pelo Poder Executivo, visto que é necessária a adoção de providências para proporcionar a infra-estrutura mínima indispensável à sua ocupação.

Narra também que diversos dispositivos da lei ora impugnada tratam de matéria afeta à lei de uso e ocupação do solo (art. 318 da LODF), de modo que as normas que têm por fim regular as categorias de uso, por tipo e porte do lote, definição de zonas e setores segundo as indicações de usos predominantes, conformes e não conformes, bem como o conjunto de índices para o controle urbanístico de atividades permitidas em cada zona, não poderiam constar da lei atacada, em consonância com a pertinência temática, já reconhecida pelo STF.

Dessa forma, afirma que houve vício de iniciativa na lei impugnada, pois a modificação do projeto alterou-a significativamente, violando o art. 57 do Ato das Disposições Transitórias, que confere privativamente ao Governador do Distrito Federal a competência para apresentar projetos de lei que disponham sobre planos de desenvolvimento local (ou planos diretores locais).

Assevera que a usurpação da iniciativa do Governador do Distrito Federal constitui afronta ao princípio da separação de poderes e menciona farta jurisprudência que entende abonar a sua tese.

Destaca que as limitações ao poder de emenda parlamentar relativas a projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo tomam maior relevo quando se está a discutir acerca de projeto de lei que versa sobre a ocupação de região administrativa próxima à área tombada do Distrito Federal. E diz que o Poder Executivo, a quem compete conduzir o processo de estudo, discussão com a sociedade e elaboração do projeto lei, enviou o projeto ao Poder Legislativo antes que o seu processo de elaboração fosse concluído, o que contribui para a ocorrência de modificações elaboradas pelos parlamentares, o que, segundo alega, de fato ocorreu.

Relativamente à **inconstitucionalidade material**, sustenta que, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal, cabe ao Distrito Federal zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição nº 532, do Livro do Tombo Histórico, e o respeito às definições e aos critérios constantes do Decreto n.º 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

Afirma que a proximidade do Guará coma área tombada do Distrito Federal e dos efeitos da sua expansão sobre o conjunto urbanístico de Brasília impõe o estudo criterioso das consequências que advirão sobre a dinâmica da região. Mas que, ao contrário, o diploma impugnado foi aprovado

## 566901

---

sem a realização de estudos técnicos exigidos e ampla discussão com a comunidade local.

Aduz que, após o envio do projeto à Câmara Legislativa, ele foi desmembrado, o que resultou na elaboração de um estudo incompleto, impedindo a plena participação da sociedade na elaboração efetiva do referido plano diretor.

Informa que o desmembramento tardio ocorrido no âmbito do Poder Legislativo não foi seguido da retomada dos estudos técnicos urbanísticos específicos pelos órgãos competentes, o que culminou com a elaboração de uma norma prejudicial à comunidade que reside na área objeto de regulamentação pela lei atacada.

Assevera que a sequência de equívocos e a inobservância das disposições estabelecidas na LODF para a aprovação de planos diretores locais resultaram na permissão de uma expansão desordenada do território, com a permissão para a construção de edifícios e outros empreendimentos imobiliários de mais de dez andares, em local limítrofe à área tombada.

Obtempera que tais modificações alteram o horizonte visual da Capital da República, sobrecarregam as principais vias de acesso ao Plano Piloto, uma vez que foram realizadas de forma contrária aos princípios insculpidos na LODF, que exigem a preservação do conjunto urbanístico de Brasília, do meio ambiente e do patrimônio urbanístico.

Defende que a necessidade de planejamento prévio para a correta expansão de áreas urbanas está prevista no inciso VII do parágrafo único do art. 314 da LODF e afirma que não foi evitada, pelo plano diretor, a proximidade de usos incompatíveis e inconvenientes, prevalecendo edificação vertical e horizontal excessivas com relação a equipamentos urbanos e comunitários existentes, na forma do art. 314, parágrafo único, XI, da LODF.

Assegura que as impropriedades da lei ocasionam reflexos negativos inevitáveis na região, como a dificuldade de abastecimento de água, de esgotamento sanitário adequado, do correto gerenciamento dos resíduos sólidos, do fluxo de veículos etc, o que afeta o zoneamento ecológico-econômico do Distrito Federal, atingindo o meio ambiente (artigos 289, § 1º, 317, § 3º, da LODF).

Requer, ao final, a procedência do pedido, para que seja declarada, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade da integralidade da Lei Complementar nº 733/2006, em sua redação original e com a redação dada pela Lei Complementar nº 815/2009.

Com a inicial vieram os documentos de fls. 38/868.

Nos termos da decisão de fl. 872, foi admitido o processamento da ADI e determinada, com fulcro nos artigos 6º e 8º da Lei nº 9.868/99 c/c os artigos 107 e 109 do RITJDFT, a oitiva das Autoridades competentes, do Procurador-Geral do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal.

## 566901

---

O Governador do Distrito Federal prestou informações às fls. 881/902, onde sustenta que, de acordo com a jurisprudência pacífica do STF, é possível emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo e, também, inexistente vedação legal a apresentação de substitutivo em processo de iniciativa reservada do Chefe do referido Poder. Argumenta que a participação parlamentar no processo do PDL tem por fim resguardar a soberania popular, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da CF.

Afirma que o texto do PDL aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal possui pertinência temática com o plano territorial urbano do Distrito Federal e com o projeto enviado pelo Poder Executivo e ressalta que o substitutivo apresentado pelos parlamentares não implementou alterações substanciais no projeto de lei remetido pelo Poder competente, uma vez que tiveram por objetivo tão-somente melhorar a redação técnica dos dispositivos, mas, mais adiante, confirma que o substitutivo também retirou do projeto originário a região administrativa do Setor de Indústria e Abastecimento (RA XXIX). Ao final, defende que, caso as alterações feitas pelo substitutivo sejam consideradas formalmente inconstitucionais, apenas os dispositivos por ela alterados devem ser declarados inconstitucionais, já que não comprometem a maior parte do texto da lei impugnada.

Alega que a regra que proíbe emenda parlamentar que gere aumento de despesas em projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo deve ser interpretada com temperamentos quando o projeto em discussão refere-se a Plano Diretor, pois este tem por fim melhorar a qualidade de vida da população do Distrito Federal.

Aduz, ainda, que à época da promulgação do Plano Diretor do Guará, o art. 319 da LODF não exigia a necessidade da análise do impacto das despesas oriundas de projetos de lei, com as respectivas previsões orçamentárias específicas, que só foi introduzida ao dispositivo com a Emenda à LODF nº 49. Com isso, afirma que o Direito Constitucional pátrio não autoriza a decretação de inconstitucionalidade formal superveniente, porque não cabe Ação Direta de Inconstitucionalidade quando a norma questionada é anterior à norma constitucional.

No que diz respeito à inconstitucionalidade material, pondera que o projeto de lei que resultou na aprovação do PDL do Guará foi precedido de participação da população, com a realização de consultas, reuniões e audiências públicas, antecedida de ampla publicidade, bem como houve planejamento urbanístico prévio e criterioso, que levou em consideração os impactos advindos das alterações propostas sobre a dinâmica da região, com o crescimento ordenado e proteção ao meio ambiente.

Juntou os documentos de fls. 903/1212.

O Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal apresentou informações às fls. 1213/1222.

Diz que, relativamente à alegação de inconstitucionalidade formal, a aprovação de projeto de lei por meio de substitutivo não torna de autoria

## 566901

---

parlamentar o projeto cujo processo legislativo foi deflagrado pelo Poder Executivo, bem como não impede a realização de emendas. Afirma que as emendas efetivadas não implicaram aumento de despesas, mas, ao contrário, redução das despesas, em virtude da retirada de duas regiões administrativas do projeto originário.

Argumenta que o poder de emenda é inerente à atividade legislativa, desde que respeitadas as limitações impostas pelo art. 63 da CF e a pertinência com o objeto da proposição em análise na Câmara Legislativa, garantindo-se ao Poder Legislativo efetiva participação no processo de formação das leis.

Quanto à arguição de inconstitucionalidade material, afirma que área limítrofe à área tombada não é área tombada e, portanto, não goza de proteção especial e que não houve descumprimento às disposições da LODF.

O Procurador-Geral do Distrito Federal, manifestando-se na qualidade de curador da norma vergastada, apresentou as mesmas razões que o Governador do Distrito Federal (fls. 1227/1248).

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, atuando na condição de **custos legis**, manifestou-se pelo conhecimento da presente Ação Direta e pela procedência do pedido (fls. 1250/1266).

O Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal requereu seu ingresso no Feito na qualidade de **amicus curiae**, apresentando as razões constantes das fls. 1268/1378 em favor da improcedência da Ação Direta.

Colacionou os documentos de fls. 1379/1544.

De acordo com a decisão de fls. 1546/1548, a intervenção do Sindicato referido na qualidade de **amicus curiae** foi deferida.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por mais uma vez, manifestou-se pelo conhecimento e pela procedência total do pedido da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade (fls. 1550/1557).

**É o relatório.**

### V O T O S

#### **O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na qual se busca a declaração da inconstitucionalidade de todos os dispositivos da **Lei Complementar nº 733/2006, em sua redação original e com a alteração feita pela Lei Complementar nº 815/2009**, por violar os seguintes dispositivos da LODF: os artigos 3º, inciso XI, 15, inciso X, 19, **caput**, 52, 53, 72, inciso I, 100,

**566901**

inciso X, 280, 289, § 1º, 314, 319, 320, 321, 326 da Lei Orgânica do Distrito Federal e os artigos 56 e 57 do Ato das Disposições Transitórias.

Aprecio, a princípio, a preliminar de inépcia da inicial aventada pelo **amicus curiae** Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal, em razão da impugnação genérica da Lei Complementar nº 733/2006.

Relevante destacar que, a despeito da condição do **amicus curiae**, o qual, nos dizeres de Cássio Scarpinella Bueno, “**trata-se de uma forma de intervenção que autoriza um ‘terceiro’ a se manifestar perante os tribunais para aprimorar a qualidade de suas decisões, estabelecendo-se um contraditório mais amplo, plural e democrático**” (*Amicus Curiae* no Processo Civil Brasileiro, 2ª ed., 2008, Ed. Saraiva, p. 173), tenho como relevante a referida preliminar e, por isso, a apreciarei.

### **Inépcia da petição inicial**

Sustenta o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal que a petição inicial da presente Ação Direta é inepta, pois não impugnou de forma identificada, individualizada e precisa qual vício que macularia cada um dos dispositivos da lei questionada, tampouco onde residiria a interdependência e conexão entre os dispositivos.

Não merece prosperar a preliminar aventada, porquanto, não obstante o art. 3º, I, da Lei nº 9.868/99 dispor que a petição inicial deverá indicar “**o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações**”, a insurgência do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios se dá relativamente à Lei Complementar nº 733/2006 e suas alterações operadas pela Lei Complementar nº 815/2009 em sua integralidade.

Nesse sentido, não é necessário o cotejo individualizado e pormenorizado de todos os dispositivos da lei impugnada com os artigos da LODF violados, sendo suficiente a indicação dos principais artigos que padecem do vício de inconstitucionalidade (fls. 03/10), bem como daqueles artigos da LODF que se reputam afrontados.

A esse respeito, confira-se o seguinte precedente do Excelso Pretório:

**“EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.429, DE 02.06.1992, QUE DISPÕE SOBRE AS SANÇÕES APLICÁVEIS AOS AGENTES PÚBLICOS NOS CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NO EXERCÍCIO DE MANDATO, CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, INDIRETA OU FUNDACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL OCORRIDO NA FASE DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA NO CONGRESSO NACIONAL (CF, ARTIGO 65). 1. Preliminar de não-conhecimento suscitada pela Advocacia Geral da União: é desnecessária a articulação, na inicial, do vício de cada uma das disposições da lei impugnada quando a inconstitucionalidade suscitada tem por escopo o**

**566901**

***reconhecimento de vício formal de toda a lei. 2. Projeto de lei aprovado na Casa Iniciadora (CD) e remetido à Casa Revisora (SF), na qual foi aprovado substitutivo, seguindo-se sua volta à Câmara (CF, artigo 65, par. único). A aprovação de substitutivo pelo Senado não equivale à rejeição do projeto, visto que ‘emenda substitutiva é a apresentada a parte de outra proposição, denominando-se substitutivo quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto’ (§ 4º do artigo 118 do RI-CD); substitutivo, pois, nada mais é do que uma ampla emenda ao projeto inicial 3. A rejeição do substitutivo pela Câmara, aprovando apenas alguns dispositivos dele destacados (artigo 190 do RI-CD), implica a remessa do projeto à sanção presidencial, e não na sua devolução ao Senado, porque já concluído o processo legislativo; caso contrário, dar-se-ia interminável repetição de idas e vindas de uma Casa Legislativa para outra, o que tornaria sem fim o processo legislativo. Medida cautelar indeferida.”*** (ADI 2182 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2000, DJ 19/03/2004 PP-00016 EMENT VOL-02144-02 PP-00385)

Por conseguinte, **rejeito** a alegação de inépcia da inicial e admito a ADI.

### **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

Passo a analisar a tese de inconstitucionalidade formal.

Entende-se por vício formal aqueles que “***traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final***” (MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO. Inocência Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 961).

O Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios alega a inconstitucionalidade formal do diploma legal impugnado, uma vez que a matéria – plano diretor local (art. 321) – é de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal e, não obstante este tenha deflagrado o processo legislativo, o projeto foi aprovado na forma do “**Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 133/2005**”, com modificações substanciais e aumento de despesas, além de terem sido feitas alterações isoladas e autônomas sobre temas diversificados.

Com efeito, a LODF estabelece em seu art. 100, VI, que compete privativamente ao Governador do Distrito Federal iniciar o processo legislativo nos casos especificados na Lei Orgânica e o art. 321 diz que é atribuição do Poder Executivo conduzir o processo de planejamento e elaboração do Plano Diretor do Distrito Federal, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local.

A reserva de iniciativa de projeto de lei a outro Poder não implica a vedação de emendas parlamentares, ainda que realizada sob a forma de substitutivo, desde que haja pertinência temática com a matéria objeto da

**566901**

proposição e que não haja aumento de despesas, nos termos do art. 63, I, da CF e 72, I, da LODF. A respeito, confira-se os seguintes precedentes do Excelso Pretório, *in verbis*:

**“(...) não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. (...)”** (ADI 546, Relator Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999, DJ 14/04/2000 PP-00030 EMENT VOL-01987-01 PP-00176)

**“(...). As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). (...)”** (ADI 3114, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2005, DJ 07/04/2006 PP-00015 EMENT VOL-02228-01 PP-00111 LEXSTF v. 28, n. 329, 2006, p. 22-39)

Não se olvida, portanto, que o exercício do poder de emenda exercido pelos parlamentares é consequência da atividade legislativa que lhes foi outorgada pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Distrito Federal. Dessa forma, e de acordo com o entendimento do STF, o substitutivo não passa de uma emenda que **“(...) é a apresentada a parte de outra proposição, denominando-se substitutivo quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto (§ 4º do artigo 118 do RI-CD); substitutivo, pois, nada mais é do que uma ampla emenda ao projeto inicial.”** (ADI 2182 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2000, DJ 19/03/2004 PP-00016 EMENT VOL-02144-02 PP-00385).

Disso se extrai que o substitutivo tem como essência a alteração substancial do projeto de lei e em se tratando de projeto de iniciativa reservada não há óbice à aprovação do projeto de lei na forma de emenda substitutiva, desde que observada a pertinência temática e não implique aumento de despesa. Confira-se o seguinte precedente da Suprema Corte:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL QUE ESTENDE A DETERMINADA CATEGORIA FUNCIONAL O REALINHAMENTO REMUNERATÓRIO DEFERIDO A SERVIDORES PÚBLICOS DIVERSOS - EXTENSÃO DESSE BENEFÍCIO PECUNIÁRIO RESULTANTE DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR APROVADA PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - VETO REJEITADO - PROMULGAÇÃO DA LEI PELO PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA LOCAL -**

**566901**

**AUMENTO DA DESPESA GLOBAL PREVISTA NO PROJETO DE LEI APRESENTADO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DESSA MAJORAÇÃO POR EFEITO DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR - INCIDÊNCIA DA RESTRIÇÃO PREVISTA NO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. PROCESSO LEGISLATIVO E ESTADO-MEMBRO. - A atuação dos membros da Assembléia Legislativa dos Estados acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63, I, da Constituição, que veda - ressalvadas as proposições de natureza orçamentária - o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador do Estado. O EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA, PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO, QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA INERENTE À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO. - O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em 'numerus clausus', pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa. Doutrina. Precedentes." (ADI 973 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/1993, DJ 19/12/2006 PP-00034 EMENT VOL-02261-01 PP-00080)**

Assim, a simples aprovação do projeto que deu origem à lei ora impugnada na forma do "**Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 133/2005**" não viola o princípio da separação de poderes, tampouco encontra óbice no ordenamento jurídico. Mas isso não afasta a suposta inconstitucionalidade formal apontada pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Isso porque, inobstante a mera aprovação de projeto de lei por meio de substitutivo não resultar, por si só, no vício da inconstitucionalidade formal, o projeto da lei ora atacado sofreu uma grande modificação por parte do "**Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 133/2005**", tendo sido acrescidas matérias que não foram inicialmente previstas pelo Governador do Distrito Federal, e que são de sua iniciativa privativa, bem como arranjos que

**566901**

acarretam de forma inequívoca aumento da despesa inicialmente calculada para a concretização da lei que adviria com a sua aprovação.

Ocorre que as modificações realizadas foram de grande extensão, bem como o vício da inconstitucionalidade formal por ela introduzido na lei, e, uma vez declarada a inconstitucionalidade formal de diversos dispositivos, o restante não teria razão de existir.

Assim é que declarada a inconstitucionalidade formal de parte ou da integralidade dos artigos 12, 15, 19, 26, 27, e 30, que dizem respeito, principalmente, ao parcelamento e à regularização de áreas, especificando as condicionantes nas quais deveriam ser realizados, nos quais o substitutivo aprovado pela Câmara Legislativa concentrou a maior parte de suas modificações, grande parte das demais disposições da Lei Complementar nº 733/2006, que são explicativas ou conceituais e programáticas (a exemplo dos artigos 1º a 11, parte do artigo 12, artigos 13 e 14 etc.), estaria prejudicada, pois não teria aplicabilidade.

Trata-se, pois, da inconstitucionalidade por arrastamento, admitida pela jurisprudência do colendo Supremo Tribunal Federal, bem como por esta egrégia Corte de Justiça, *in verbis*:

**“EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Embargos de Declaração. Questões relacionadas à violação do devido processo legal, do contraditório e à inconstitucionalidade por arrastamento. 3. Natureza objetiva dos processos de controle abstrato de normas. Não identificação de réus ou de partes contrárias. Os eventuais requerentes atuam no interesse da preservação da segurança jurídica e não na defesa de um interesse próprio. 4. Informações complementares. Faculdade de requisição atribuída ao relator com o objetivo de permitir-lhe uma avaliação segura sobre os fundamentos da controvérsia. 5. Extensão de inconstitucionalidade a dispositivos não impugnados expressamente na inicial. Inconstitucionalidade por arrastamento. Tema devidamente apreciado no julgamento da Questão de Ordem. 6. Inexistência de omissão, obscuridade ou contradição. 7. Embargos de declaração rejeitados.”** (ADI 2982 ED, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2006, DJ 22/09/2006 PP-00029 EMENT VOL-02248-01 PP-00171)

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 105, IV, DA LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 728/06 (PLANO DIRETOR LOCAL DO GAMA). CRIAÇÃO DE UNIDADES IMOBILIÁRIAS DESTINADAS A POLICIAIS CIVIS E MILITARES, BOMBEIROS MILITARES E SERVIDORES DO DETRAN/DF. DESAFETAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. ESPAÇOS INTERSTICIAIS. (BECOS) NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DO GAMA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 52 E 100, IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI DISTRITAL IMPUGNADA E INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO DA LEI**

**566901****COMPLEMENTAR Nº 780/08, QUE DESAFETOU AS ÁREAS E DISPÔS SOBRE A OCUPAÇÃO DOS ALUDIDOS ESPAÇOS INTERSTICIAIS.**

*- Nos termos do art. 52 da Lei Orgânica do Distrito Federal, cabe ao Poder Executivo dispor sobre os bens públicos do Distrito Federal, sendo que qualquer iniciativa tendente a eventual alienação desses bens incumbe, específica e privativamente, ao Governador do Distrito Federal, nos termos do art. 100, IV, da Lei Orgânica local, pois a essa digna autoridade administrativa é que se permite iniciar o processo legislativo respectivo.*

*- Imperiosa a declaração de inconstitucionalidade da norma contida no art. 105, IV, da Lei Complementar Distrital nº 728, de 18 de agosto de 2006, instituidora do Plano Diretor Local do Gama, que previa a criação de unidades imobiliárias destinadas a policiais civis e militares, bombeiros militares e servidores do DETRAN/DF e implantação de salões comunitários nos espaços intersticiais existentes entre os conjuntos de lotes daquela região administrativa - os denominados becos do Gama -, porquanto editada por iniciativa parlamentar, malferindo os retrocitados artigos da Carta Distrital.*

*- Uma vez reconhecida a inconstitucionalidade formal do mencionado texto legal, tal se projeta inequivocamente, por extensão e por arrastamento, no contexto da Lei Complementar nº 780, de 02 de setembro de 2008, que, não obstante de autoria do Poder Executivo, veio determinar a desafetação dessas áreas, assim como a ocupação dos espaços intersticiais das quadras residenciais do Gama, dando vazão ao que inconstitucionalmente determinava a Lei Complementar nº. 728, de 2006, referente à aprovação do plano diretor local daquela região administrativa.*

*- Procedentes as presentes ações diretas de inconstitucionalidade para se declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 728, de 18 de agosto de 2006, no que tange à inclusão do inciso IV do art. 105, de sua redação, e por via de arrastamento a Lei Complementar nº 780, de 02 de setembro de 2008, que desafetou áreas e dispôs sobre ocupações dos espaços intersticiais daquela região administrativa, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes, ficam afastadas definitivamente a eficácia e a vigência das normas atacadas.*

*- Ação julgada procedente com eficácia erga omnes e efeito ex tunc. Maioria.” (20090020015627ADI, Relator OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, julgado em 24/11/2009, DJ 01/03/2010 p. 32)*

Ademais, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios pleiteou a declaração da inconstitucionalidade formal e material de todo o bloco normativo da Lei Complementar nº 733/2006, com as alterações da Lei Complementar nº 815/2009.

Feitas essas considerações, passo a analisar a alegação de inconstitucionalidade formal de cada dispositivo legal que foi objeto de alteração substancial por meio de emendas de iniciativa parlamentar.

**566901****1 — Retirada do Setor de Indústrias e Abastecimento – SIA (RA XXIX) do Plano Diretor em exame**

Com efeito, não vislumbro, relativamente à retirada do Setor de Indústrias e Abastecimento – SIA (RA XXIX) do Plano Diretor, vício de inconstitucionalidade formal.

A Câmara Legislativa retirou do Projeto de Lei Complementar nº 133/2005, que deu origem ao Plano Diretor do Guará ora impugnado, as disposições relativas ao Setor de Indústrias e Abastecimento – SIA (RA XXIX) – que estavam dispostas por todo o corpo da lei atacada. A supressão não gera aumento de despesa, tampouco escapa da pertinência temática da lei em comento, não configurando, portanto, vício de inconstitucionalidade formal.

O Poder Executivo poderá elaborar novo projeto que diga respeito apenas à referida região administrativa, caso lhe pareça conveniente e oportuno, ou incorporar suas disposições ao Plano Diretor de outra região administrativa, da forma que lhe aprouver, respeitado o devido processo legislativo.

No entanto, grande parte das demais alterações levadas a cabo pela Câmara Legislativa incorreu no vício da inconstitucionalidade formal.

**2 — Art. 10, XIV**

O Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, Trechos 1 e 2, foi previsto, no art. 10, XIV, como unidade de planejamento e ordenamento territorial da Lei Complementar nº 733/2006.

No entanto, tal disposição foi fruto de introdução parlamentar realizada no Projeto de Lei nº 133/2005, por meio do Substitutivo aprovado na Câmara Legislativa. Ocorre que tal alteração viola a iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal (artigos 52, 100, VI, 317 e 321 da LODF e art. 14 do Decreto nº 10.829/1987, cuja observância é determinada pelo art. 3º, XI da LODF).

Ainda que se argumente a impossibilidade de utilização dos artigos 317 e 321 da LODF como parâmetro para a aferição da inconstitucionalidade da Lei Complementar ora vergastada, pois tiveram suas redações atuais inseridas pela Emenda à LODF 49/2007, posterior, portanto, à edição da Lei sob exame, o vício de iniciativa pode ser extraído de outros dispositivos da LODF (acima referidos), como será mais bem explanado no item seguinte.

**3 — Art. 12, caput, e §§ 4º e 5º**

O art. 12, *caput*, não padece de inconstitucionalidade formal em razão da inclusão do art. 26 em sua redação, porquanto este artigo, em sua redação originária, já estabelecia como Projeto Especial a Rede de Eixos e Polos de Centralidade, para a implantação do Centro Metropolitano do Guará. Houve apenas uma sistematização do conteúdo da lei.

Entretanto, o mesmo não ocorre com os §§ 4º e 5º do mesmo dispositivo legal. Os referidos parágrafos foram acrescentados por meio do

**566901**

Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 133/2005 e dispuseram sobre matéria atinente ao uso e ocupação do solo – pois prevêem a criação e destinação de áreas públicas para determinadas finalidades -, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 321 da LODF), acarretando aumento de despesas, em virtude da implantação de equipamentos e comodidades públicos, como, por exemplo, o estabelecimento de restaurantes comunitários, campos de futebol, unidades imobiliárias destinadas a atividades culturais, biblioteca pública etc.

Aliás, diga-se desde já para este e todos os demais pontos do presente voto em que for feita menção ao art. 321 da LODF, que alude à iniciativa do Governador para propor projeto da Lei de Uso e Ocupação do Solo ou das matérias a ela atinentes, não procede o argumento de que a redação do art. 321 da LODF - que concede ao Governador do Distrito Federal a iniciativa para os projetos de lei do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local - não pode ser utilizada como parâmetro de aferição de constitucionalidade formal da Lei Complementar nº 733/2006, em virtude do advento da Emenda à LODF nº 49/2007, que deu nova redação ao dispositivo apontado como parâmetro, porque lhe foi posterior.

É certo que, de acordo com a doutrina e a jurisprudência pátrias, a superveniência de ordem constitucional ou de emenda constitucional provoca a derrogação do direito infraconstitucional com elas incompatível. Desse modo, a questão não atine ao controle de constitucionalidade, mas ao direito intertemporal, por meio da aplicação da regra “*tempus regit actum*”.

No entanto, não obstante a Emenda à LODF nº 49/2007, que deu nova redação ao art. 321 da LODF, ter inserido dentre as competências do Governador do Distrito Federal a de deflagrar o processo legislativo relativamente à Lei de Uso e Ocupação do Solo e aos Planos de Desenvolvimento Local em momento posterior à edição da lei ora impugnada, esta egrégia Corte de Justiça já afirmava, por meio de sua jurisprudência, que a iniciativa de projeto de lei que disponha sobre as matérias acima relatadas é do Governador, diante do cotejo de outros dispositivos constantes da LODF (artigos 52, 100, VI, da LODF e art. 14 do Decreto nº 10.829/1987, cuja observância é determinada pelo art. 3º, XI da LODF). Confira-se:

**“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**

**566901**

*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.*

(...)

**7. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e provida.**” (ADI 2002002004025-9, Conselho Especial, Relator Desembargador EDSON ALFREDO SMANIOTTO, Julgado em 1/12/2009, DJ-e de 12/4/2010 p. 27)

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 221, DE 08/06/1999. ALTERAÇÃO DE DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS EM PLANALTINA. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL FRENTE À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PROCEDÊNCIA.**

*Procedência da alegação de inconstitucionalidade formal a contaminar a Lei Complementar distrital nº 221, de 08/06/1999, porque é da iniciativa de deputado distrital, quando, de acordo com os artigos 52 e 100, VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e o artigo 14 do decreto nº 10.829/1987, cuja obediência é determinada pelo inciso XI do artigo 3º da Lei Orgânica do Distrito Federal, reclama projeto de lei da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Declarada, com efeitos ex tunc e erga omnes, a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar distrital nº 221, de 08/06/1999.”* (ADI 2009002003832-6, Conselho Especial, Relator Desembargador MARIO MACHADO, Julgado em 21/7/2009, DJ-e de 9/11/2009 p. 38)

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 374, DE 15 DE MARÇO DE 2001. NORMA CONCERNENTE AO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.”** (ADI 2004002008743-2, Conselho Especial, Relator Desembargador DÁCIO VIEIRA, Julgado em 5/5/2009, DJ-e de 14/9/2009 p. 101)

Portanto, constata-se que os §§ 4º e 5º do art. 12 da lei vergastada padecem de inconstitucionalidade formal, pois foram inseridos por meio de emenda parlamentar, quando a matéria neles tratada é de iniciativa do Governador do Distrito Federal.

Aliás, a inconstitucionalidade formal dos referidos dispositivos também se sustenta por outro fundamento, qual seja, o aumento de despesas por ela gerado, em consequência da obrigação que originou para o Poder Público de criar campos de futebol, unidades destinadas à reciclagem de resíduos da construção civil, equipamentos públicos como ginásio de esportes, restaurante comunitário, estacionamentos públicos etc.

**4 — Art. 15, incisos e parágrafos**

No inciso III, foram acrescentadas novas disposições ao projeto, consubstanciadas nas alíneas ali constantes, nas quais há a incorporação de área não prevista no projeto original e correção de implantação do lote do SENAI, o que viola a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, pois a destinação de área pública é matéria que lhe compete dispor. Houve também o aumento de despesas constante na determinação a implantação de equipamentos e atividades para o uso da comunidade.

A incorporação de parte da antiga lagoa de oxidação da CAESB, de acordo com o Anexo IV, Mapa E, constante do inciso IV também viola a iniciativa privativa para dispor sobre o uso e a ocupação do solo urbano, pois não foi prevista no projeto original.

A determinação de garantia de infraestrutura e mobiliário urbano para o usufruto da população, na criação da faixa verde a que alude o inciso V, bem como o estabelecimento da diretriz de transição entre as áreas com características de uso de alto grau de incomodidade e áreas com características predominantemente residencial, implica aumento de despesas além de dispor sobre matéria atinente à Lei de Uso e Ocupação do Solo, cuja iniciativa privativa é reservada ao Governador do Distrito Federal (art. 321 da LODF) antes mesmo da edição da Emenda à LODF nº 49/2007.

Do mesmo modo, o inciso VI e sua alínea “a”, ao prever a elaboração de uma grande faixa verde com a instalação de atividades compatíveis com a função de transição e com as características metropolitanas da via, acarreta aumento de despesas além de dispor sobre matéria cuja iniciativa compete ao Governador do Distrito Federal.

Por outro lado, foram inclusas no inciso VII novas áreas no programa de regularização fundiária não previstas no projeto original, acarretando vício de iniciativa, implicando aumento de despesas.

Na mesma senda, a alteração efetivada no inciso VIII provoca aumento de despesa e está incurso no vício da inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois prevê a criação de uma área especial de interesse urbano e ambiental.

Por outro lado, melhor sorte não assiste aos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 15 do diploma legal ora impugnado.

Em primeiro lugar, calha ressaltar que disposição semelhante aos §§ 1º, 2º e 3º, que prevêem a possibilidade de indenização por benfeitorias realizadas na Reserva Ecológica do Guará e no Parque Ecológico do Guará, já foi declarada inconstitucional, por vício de iniciativa, nos autos da ADI, Feito nº 2006.00.2.006922-8, cuja relatoria coube à Desembargadora Vera Andrighi, por afrontar os artigos 52, 71, IV e V, e 100, VI, da LODF.

Da mesma forma, disposição igual a do § 4º do art. 15 também já teve sua inconstitucionalidade formal reconhecida, nos autos da ADI, Feito nº 2009.00.2.017552-9, cujo relator foi o Desembargador Otávio Augusto,

## 566901

---

que reconheceu a inconstitucionalidade formal do art. 285 do PDOT do Distrito Federal, que previa a “**regularização fundiária, como áreas rurais os parcelamentos existentes na Área 27 e na Área 28 do Parque Ecológico Ezechias Heringer, da Região Administrativa do Guará, em glebas de 2 (dois) hectares**”, ao fundamento de que houve vício de iniciativa, além de a matéria ser afeta ao Plano Diretor do Guará.

Os §§ 1º, 2º e 3º do art. 15 foram inseridos por meio do substitutivo e reproduzem a intenção do art. 2º da Lei Distrital nº 1.826/98, qual seja, a indenização por benfeitorias realizadas por aqueles que ocupem áreas integrantes da Reserva Ecológica do Guará e do Parque Ecológico do Guará. Portanto, da mesma maneira como fora feito na ADI nº 2006.00.2.006922-8, é de se reconhecer a inconstitucionalidade formal dos dispositivos referidos, por vício de iniciativa.

Relativamente ao § 4º, também inserido no art. 15 por meio do substitutivo parlamentar, é de se declarar, outrossim, a sua inconstitucionalidade formal, nos mesmos moldes da ADI nº 2009.00.2.017552-9, por vício de iniciativa.

### **5 — Art. 19 e incisos**

A alínea “a” do inciso I, acrescentada pelo substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 133/2005, padece do vício da inconstitucionalidade formal por acarretar aumento de despesa.

A parte final do inciso III, que prevê pontos de interseção com a malha viária local, causa aumento de despesas e a alínea “b” versa sobre matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo local.

Por outro lado, as alíneas inseridas no inciso IV propiciam o aumento de despesas, pois prevêm, na criação de via perimetral sentido norte/sul, na porção oeste do Guará I, lideira à linha férrea, pontos de interseção com a malha viária local e integração com as Quadras Econômicas Lúcio Costa, assim como a disposição da alínea “b”, de considerar possibilidades de diversificação de usos e atividades dos lotes contíguos à via, é matéria que deve ser regulada pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, cujo projeto deve ser deflagrado pelo Chefe do Poder Executivo local, entendimento este que antecede à Emenda à LODF nº 49/2007.

Por último, o inciso VI, in fine, acarreta aumento de despesa em projeto de iniciativa privativa, porquanto estende as melhorias viárias a serem implementadas a outras áreas não previstas no projeto original.

### **6 — Art. 23, II**

As alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do inciso II não promoveram apenas uma mudança redacional, mas incluíram no projeto especial de regularização áreas urbanas não previstas no projeto original, o que impõe o reconhecimento do vício de iniciativa.

### **7 — Art. 26 e incisos**

**566901**

A implementação do Projeto do Centro Metropolitano do Guará II com a criação de novas áreas e reparcelamento do CAVE, a previsão de adoção dos usos comercial de bens e prestação de serviço e institucional como usos exclusivos, a criação de área para a feira de artesanato que funciona na QE 38, a previsão de unidades imobiliárias específicas para hospital de abrangência regional, equipamento educacional de grande porte, biblioteca pública, o estabelecimento de coeficiente de aproveitamento, bem como o estabelecimento de limites máximos de altura para as edificações, acrescidas ao art. 26, por meio de emendas parlamentares que inseriram os incisos I, II, III IV, VI e VII, não poderiam ter sido inseridas no âmbito da Câmara Legislativa, pois são matérias cuja iniciativa é destinada ao Chefe do Poder Executivo.

A novidade prevista no inciso V, que estabelece a implantação de equipamentos de infraestrutura urbana e equipamentos públicos comunitários, implica aumento de despesa, o que é vedado em projetos de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

### **8 — Art. 27 e incisos**

As alíneas “a” e “b” do inciso I são matérias cuja iniciativa é do Governador do Distrito Federal, entendimento este que precede à edição da Emenda à LODF nº 49/2007, e devem ser versadas por meio de Lei de Uso e Ocupação do solo (art. 318 da LODF).

Da mesma forma, as alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do inciso II, que versam sobre coeficientes de aproveitamento, altura máxima das edificações, aplicação do nível de restrição e destinação de área pública, mediante a criação de unidades imobiliárias destinadas ao uso institucional, afrontam a iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal.

No inciso III, as alíneas “a” e “c”, que prevêm a criação de novas unidades imobiliárias e o nível máximo de restrição de uso violam a iniciativa privativa e, no caso da criação de novas unidades imobiliárias destinadas a equipamentos públicos e comunitários, há também aumento de despesa.

No inciso IV, foi inserida por meio de emenda parlamentar a criação de mais uma quadra habitacional no Guará II (a QE 58), que não estava prevista no projeto original. Houve, portanto, vício de iniciativa, pois emenda parlamentar versou de forma inovadora sobre destinação de área pública.

Da mesma maneira, nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e” e “f” do inciso IV houve disposição de matéria cuja iniciativa é reservada ao Governador do Distrito Federal (aplicação de nível máximo de restrição de uso; adoção de densidade habitacional máxima; previsão de criação de unidades imobiliárias destinadas à implantação de equipamentos públicos de saúde, educação, cultura, lazer, creches e de segurança; criação de área para implantação definitiva da feira permanente, anteriormente prevista para funcionar na QE 42; transformação da unidade de conservação ambiental do Bosque dos Eucaliptos em Parque Vivencial Urbano; conservação de parte da área da antiga lagoa de estabilização para a instalação de equipamentos públicos comunitários e praças), além de

## 566901

---

gerar aumento de despesas, encontrando-se os dispositivos, dessa forma, eivados do vício de inconstitucionalidade formal.

Por meio do inciso V, foi determinada a “**elaboração e implementação de projeto para complementação da ocupação urbana do Setor de Clubes Esportivos e Estádios Sul – SCEE/SUL e do Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, Trechos 1 e 2**”. No entanto, no inciso referido não houve mera mudança redacional por parte da Câmara Legislativa, mas acréscimos de disposições cuja matéria é de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal, como a elaboração de projeto de reabilitação urbana e parcelamento da área ocupada por comércio na via de acesso ao SCEE/SUL e SMAS; a aplicação de nível máximo de restrição e a adoção de coeficiente de aproveitamento (alíneas “a”, “b” e “c”).

No inciso VI foram incluídas novas disposições por meios das alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, referentes à implantação e recuperação de equipamentos públicos comunitários; à recuperação da infra-estrutura de espaços públicos e à revisão do parcelamento e do sistema viário da Vila Tecnológica, disposições estas que estão sujeitas à iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal, além de implicar aumento de despesas.

A alínea “c” do inciso VII também padece do vício da inconstitucionalidade formal, à medida que isenção fiscal somente pode ser concedida por meio de lei específica, nos termos do art. 131, I, da LODF.

As alíneas “a”, “b” e “c” do inciso VIII promovem a articulação espacial da Feira do Guará e adjacências, inovando com a previsão de ciclovias e incorporação do estacionamento vinculado à Estação Feira do metrô, gerando aumento de despesas em projeto de iniciativa reservada.

No inciso IX, a alínea “b” padece do vício de inconstitucionalidade formal, pois realiza destinação de área pública, o que só pode ser feito mediante proposta do Governador do Distrito Federal.

As alíneas “a”, “b” e “c” do inciso X, que prevêm a criação de novas vias, extensão do uso de lotes lindeiros às novas vias acarretam aumento de despesas, além de serem privativas do Governador do Distrito Federal.

As alíneas “a”, “b” e “c” do inciso XII dispõem sobre destinação de área pública, que deve ser objeto de projeto de lei de iniciativa do Governador do Distrito Federal, não podendo ser acrescidas por meio de emenda parlamentar.

Na alínea “a” do inciso XIII a inovação consistente na previsão de calçadões, quiosques e mobiliário urbano no projeto paisagístico entre o Guará II e o Parkshopping, o que acarreta aumento de despesa em projeto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local.

No inciso XVI (alíneas “a”, “b” “c” e “d”) não foram previstas no projeto original os coeficientes de aproveitamento máximos, os níveis de restrição, bem como a criação de unidades imobiliárias públicas, o que implica

## 566901

---

aumento de despesa em projeto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Ademais, foi modificada altura máxima das edificações prevista no projeto original.

No inciso XVII, que prevê a elaboração de projeto de parcelamento urbano para a área atualmente ocupada pelo Jockey Clube, com a criação do Setor Jockey Clube, foram acrescentadas a observância de coeficientes máximos, a adoção de usos residencial, de atividades complementares de atendimento à população local e de lazer ecológico, a incorporação de faixa verde de transição entre área com característica de uso de alto grau de incomodidade e área com característica predominantemente residencial, bem como a reserva, no projeto de parcelamento, área destinada para a implantação de parque ecológico e espaço de cultura, esporte e lazer e a aplicação de nível máximo de restrição de uso, que são matérias afetas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (alíneas “c”, “d”, “e” e “f”).

No inciso XVIII, parte final, há a previsão da criação do Setor Quaresmeira (SQUA), não vislumbrado do projeto original, bem como a disposição acerca do coeficiente de aproveitamento máximo (alínea “b”), questões não inseridas no projeto original, cuja iniciativa das matérias é atinente ao Governador do Distrito Federal.

Há a previsão, no inciso XIX, da criação de novas unidades imobiliárias não previstas no projeto original no Setor de Oficinas Sul (SOF/SUL), uma vez que no projeto original há apenas a determinação de ampliação desta área, o que afronta a iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal.

No inciso XX foi feita inserção parlamentar que prevê a elaboração de projeto de parcelamento urbano para área utilizada como depósito de materiais de construção e areia no Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, que não estava prevista no projeto original. Ademais, o coeficiente máximo de aproveitamento e os níveis de restrição máximos (alíneas “a” e “b”) são matérias atinentes à iniciativa reservada do Governador do Distrito Federal.

Por fim, no § 2º as implementações ali determinadas acarretam aumento de despesas e nas alíneas no § 3º há a abordagem de matéria sujeitas à iniciativa do Governador do Distrito Federal.

### **9 — Art. 30**

Neste artigo há patente vício de iniciativa, pois as disposições nele contidas - áreas destinadas ao parcelamento futuro, ou seja, destinação de área pública - não foram previstas no projeto original. Ademais, calha ressaltar que o § 2º do art. 28 do projeto originário, que previa como condicionante para a aprovação de parcelamentos das áreas que especificava a previsão de equipamentos públicos comunitários, foi suprimido da lei vergastada.

### **10 — Art. 36**

O estabelecimento de categorias de lote por uso, segundo o grau de restrição de atividades viola a iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

### **11 — Art. 93**

**566901**

O estabelecimento de coeficientes de aproveitamento máximo, bem como taxa de permeabilidade é matéria sujeita à iniciativa do Governador do Distrito Federal.

**12 — Art. 95**

O art. 95 impõe nível de restrição, coeficiente de aproveitamento e taxa de permeabilidade relativamente ao Lote 1 da Chácara 1 do Setor de Mansões Bernardo Sayão, dispondo sobre matéria sujeita à iniciativa do Governador do Distrito Federal.

**13 — Art. 96**

Padece do vício da inconstitucionalidade formal, por irregularidade de iniciativa, pois estabeleceu coeficiente de aproveitamento máximo e taxa de permeabilidade para as Áreas Especiais 3 e 5 da QE 46 do Guará II.

**14 — Art. 97**

Por fim, o art. 97 também padece de vício de iniciativa por dispor acerca de matéria sujeita à iniciativa do Governador do Distrito Federal, qual seja, o coeficiente de aproveitamento máximo para os lotes 5 e 7 da Rua 2; 5, 7, 9, 35 e 37 da Rua 12 e Lote 2 da Rua 20, todos do Pólo de Modas.

Dessa forma, mister é reconhecer a inconstitucionalidade formal dos artigos 10, XIV, 12, §§ 4º e 5º; 15, III, IV, V, VI, “a”, VII e VIII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º; 19, I, “a”, III, *in fine*, e “b”, IV e VI, *in fine*; 23, II, “a”, “b”, “c” e “d”; 26, I, II, III, IV, V, VI e VII; 27, I, “a” e “b”, II, “a”, “b”, “c” e “d”, III, “a” e “c”, IV, “a”, “b”, “c”, “d”, “e” e “f”, V, “a”, “b” e “c”, VI, “a”, “b”, “c” e “d”, VII “c”, VIII, “a”, “b” e “c”, IX, “b”, X, “a”, “b” e “c”, XII, “a”, “b” e “c”, XIII, “a”, XVI, “a”, “b”, “c” e “d”, XVII, “c”, “d”, “e” e “f”, XVIII, *in fine* e “b”, XIX, XX, “a” e “b” e §§ 2º e 3º; 30; 36; 93; 95; 96 e 97.

Importante ressaltar que o papel constitucionalmente atribuído a esta Corte de Justiça resume-se à análise técnico-jurídica da compatibilidade da lei impugnada com os dispositivos da LODF. Por esta razão e em virtude da importância da matéria tratada na Lei Complementar nº 733/2006, que afeta diretamente a população não só do Guará, mas de todo o Distrito Federal, é que não só a integralidade dos dispositivos acima citados (que possuem eiva do vício da inconstitucionalidade formal), mas a integralidade da Lei Complementar nº 733/2006, com as alterações provocadas pela Lei Complementar nº 815/2009, sob pena de fugir do seu papel de legislador negativo.

Ao Poder Judiciário, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, cabe retirar a eficácia dos dispositivos normativos declarados inconstitucionais, quer sob a vertente formal, quer sob a vertente material, atuando como legislador negativo. Acaso declarada a inconstitucionalidade formal apenas dos dispositivos supramencionados, estar-se-á criando um novo diploma legal, de matéria por demais complexa e intrincada, desconexo, ilógico e ineficaz, que irá provocar confusão nos aplicadores do direito e nos administradores públicos.

## 566901

---

Além disso, é importante reafirmar que o vício da Lei Complementar nº 733/2006 remonta ao seu próprio nascedouro, pois as alterações advieram dos debates relativos à lei travados no âmbito do Poder Legislativo, razão pela qual a declaração de inconstitucionalidade não reipristina redação anterior da lei, simplesmente porque ela inexistente, o que torna imperioso a retirada total da lei do ordenamento jurídico.

Assim, é imprescindível a declaração da inconstitucionalidade formal integral dos dispositivos acima mencionados, bem como de todo o restante da lei, por arrastamento.

Destaco, por fim, que este egrégio Conselho Especial desta Corte de Justiça firmou o entendimento de que o reconhecimento da inconstitucionalidade formal afasta a proclamação da inconstitucionalidade material (20080020148639ADI, Relator LÉCIO RESENDE, Conselho Especial, julgado em 29/09/2009, DJ 07/12/2009 p. 39; 20090020151261ADI, Relator LÉCIO RESENDE, Conselho Especial, julgado em 08/06/2010, DJ 06/08/2010 p. 36), e, por conseguinte, desnecessário tecer considerações acerca da alegação de inconstitucionalidade material do diploma impugnado, o que seria admissível apenas em caso de ser afastada a ocorrência de inconstitucionalidade formal.

### **Modulação dos efeitos da decisão exarada em Ação Direta de Constitucionalidade**

No entanto, a despeito da declaração de inconstitucionalidade possuir efeitos retroativos (*ex tunc*), *in casu*, é de se aplicar a modulação de efeitos prevista no art. 27 da Lei nº 9.868/99, em razão de excepcional interesse social.

Como é notório, muitos dos empreendimentos imobiliários autorizados pela Lei Complementar nº 733/2006 já foram iniciados e encontram-se em estágios avançados de construção, cumprindo ressaltar que algumas obras realizadas pelo Poder Público já foram até mesmo concluídas. Assim, não há como desfazer situação fática já consolidada.

Dessa forma, deve-se conceder efeitos *ex nunc* a presente decisão, vedando-se novas construções a partir do início do julgamento, com espeque na Lei Complementar nº 733/2006, em sua redação original e com as alterações efetuadas pela Lei Complementar nº 815/2009, permitindo-se a continuidade e conclusão das obras já iniciadas.

Cabe ressaltar, por oportuno, que não se entende por obras iniciadas às áreas meramente cercadas, sem que tenha sido iniciado qualquer ato material relativo à construção.

Com essas considerações, **julgo procedente** o pedido da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a **inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 733/2006, em sua redação originária, e com as alterações inseridas pela Lei Complementar nº 815/2009**, com eficácia *erga omnes* e efeito *ex nunc*, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.869/99, por excepcional interesse social, a partir da data do início do presente julgamento, ficando vedadas novas obras com fundamento nas leis

**566901**

---

referidas, permitindo-se, no entanto, a continuidade e conclusão das obras físicas já iniciadas.

**É como voto.**

## **P R E L I M I N A R**

### DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL

#### **O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Senhor Presidente, egrégio Conselho, a questão formal da inépcia da inicial foi introduzida pelo Sindicato da Indústria e Construção Civil, por ocasião de sua manifestação nos autos, e foi reagitada hoje pelo douto Procurador do Distrito Federal, que se manifestou da tribuna. Como não poderia ser de forma diferente, S. Ex.<sup>as</sup> trazem a este julgamento subsídios valiosíssimos, que muito bem esclareceram a importância do julgamento que ora se inicia.

No que diz respeito à falta da inépcia, por falta de impugnação específica, digo que essa preliminar não tem como ser acatada, não obstante o art. 3º, I, da Lei nº 9.868/99 dispor que a petição deverá indicar “o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações”, a insurgência do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios se dá relativamente à Lei Complementar nº 733/2006 e suas alterações operadas pela Lei Complementar nº 815/2009, mas o ataque é em sua integralidade.

No julgamento da ADI 2182, o Supremo Tribunal Federal debruçou-se sobre essa questão em julgamento iniciado em 2000, que só veio a ser publicado em 2004, onde, da ementa, podemos extrair que: “é desnecessária a articulação, na inicial, do vício de cada uma das disposições da lei impugnada quando a inconstitucionalidade suscitada tem por escopo o reconhecimento de vício formal de toda lei”.

Então, eminentes Pares, chego à conclusão que, não obstante haver uma certa dificuldade na concatenação das teses trazidas pelo Ministério Público, creio que persiste válida a petição que foi distribuída.

Portanto, rejeito a alegação de inépcia da inicial e admito a ADI.

#### **O Senhor Desembargador JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA – Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

#### **O Senhor Desembargador ROBERVAL CASEMIRO BELINATI – Vogal**

**566901**

---

Acompanho o eminente Relator, rejeitando a preliminar de inépcia da inicial.

**O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador ARNOLDO CAMANHO DE ASSIS– Vogal**

Senhor Presidente, acompanho o eminente Relator quanto à preliminar.

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

Também acompanho o eminente Relator, porque a questão está circunscrita à aptidão, ou não, da petição inicial.

**O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA – Vogal**

Acompanho o eminente Relator e o faço porque, se o Ministério Público procurasse salvar alguns dispositivos, aí sim havia de impugnar um a um. Mas, se ele opta por dizer que todo o texto legal é inconstitucional, é o quanto basta para que o Tribunal tenha que se debruçar sobre o exame desta matéria.

**O Senhor Desembargador DÁCIO VIEIRA – Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador MARIO MACHADO – Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador WALDIR LEÔNCIO JÚNIOR – Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador HUMBERTO ADJUTO ULHÔA – Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador FLAVIO ROSTIROLA – Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**566901**

---

**A Senhora Desembargadora NÍDIA CORRÊA LIMA – Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**A Senhora Desembargadora ANA MARIA DUARTE AMARANTE – Vogal**

Acompanho o eminente Relator.

**O Senhor Desembargador OTÁVIO AUGUSTO – Presidente e Vogal**

Presentes os pressupostos de admissibilidade da presente ação, dela se conhece.

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com a qual o i. Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios pleiteia a declaração, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, de inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar n. 733, de 13 de dezembro de 2006, em sua redação original e alterações promovidas pela Lei Complementar n. 815, de 18 de setembro de 2009, em face da Lei Orgânica do Distrito Federal, norma essa que aprova a revisão do Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará.

Alega serem todos os dispositivos constantes da LC n. 733/2006 formalmente inconstitucionais, uma vez que, originada de projeto de lei complementar de iniciativa do Governador do Distrito Federal, a lei combatida foi aprovada na forma do substitutivo ao PLC n. 133/2005, de autoria de vários deputados. Diz que foi alterada a essência da norma, isso porque se fez a inclusão, por emendas de iniciativa parlamentar, de várias modificações substanciais, feitas de forma isolada e desvinculada de estudos urbanísticos globais, além de tratar de forma autônoma de temas variados. Assevera que, por se tratar de plano diretor local, ou seja, de uso e ocupação do solo, a iniciativa, é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, sendo que a modificação do projeto original, além de acarretar aumento de despesas, não guarda pertinência com este.

Aponta, ainda, a inconstitucionalidade material do diploma legal ao argumento de que, nos termos da Lei Orgânica do DF, cabe ao Distrito Federal zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição n. 532 do Livro Tombo Histórico. Entende que a proximidade do Guará com a área tombada do Distrito Federal impõe a elaboração de estudo minucioso sobre as consequências que se seguirão com a implantação do Plano. Sustenta haver ofensa ao inciso VII do parágrafo único do artigo 314 da LODF, diante da necessidade de planejamento prévio para a correta expansão das áreas urbanas.

Inicialmente, analisa-se a preliminar de inépcia da inicial trazida pelo *amicus curiae* - SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil do DF.

## 566901

---

Alega o Sindicato que a petição inicial da presente ADI não impugnou de forma individualizada qual o vício que macularia cada um dos dispositivos da lei complementar impugnada.

No aspecto, crê-se que a arguição merece ser rejeitada, porquanto, segundo entendimento jurisprudencial a respeito, não se mostra necessário o exame detalhado e individualizado de todos os dispositivos impugnados em cotejo com os artigos da LODF violados, sendo suficiente apenas a indicação daqueles dispositivos mais importantes e que padecem do vício imputado em relação aos preceitos da Carta Distrital malferidos. Sobre o tema, veja-se:

*“CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINARES DE INÉPCIA DA INICIAL, DE INCINDIBILIDADE DA LEI, E DE IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE DECRETO REGULAMENTAR REJEITADAS. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA PARCIALMENTE ACOLHIDA. DECRETOS ATACADOS QUE FORAM REVOGADOS OU CUJOS EFEITOS SE EXAURIRAM. CARÊNCIA SUPERVENIENTE DA AÇÃO. INTERESSE PROCESSUAL. UTILIZAÇÃO DE POLÍTICA DESONERATÓRIA PELO DF. ICMS. “GUERRA FISCAL”. ARTIGO 155, § 2º, INCISO XII, g, DA CF. LEI COMPLEMENTAR 24/75. NECESSIDADE DE CONSENSO DE TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. PARCIAL PROCEDÊNCIA. I - Rejeição da preliminar de inépcia da petição inicial pela ausência de indicação dos dispositivos legais apontados como violadores da Constituição Federal. Deixou evidenciado o autor que, no seu entender, os textos legais são, na sua integralidade, violadores do ordenamento constitucional pátrio. Possibilidade. Precedentes do STF. Omissis.” (ADI 2549, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/2011, DJ-e de 30/09/2011)*

Assim, cumpridas as exigências do artigo 3º da Lei n. 9.868/1999, é de se rejeitar a preliminar aventada pelo SINDUSCON, na condição de *amicus curiae*.

De outro lado, cabe análise a alegação formulada pelo SINDUSCON, no sentido de não ser aplicável à presente ação de inconstitucionalidade a redação vigente do artigo 321 da LODF, por ter sido introduzida no ordenamento jurídico por meio da Emenda à LODF n. 49/2007, posteriormente, portanto, à publicação da Lei Complementar 733/2006. No caso, vale assinalar que foi acrescentada como atribuição do Poder Executivo a elaboração da Lei de Uso e Ocupação de Solo, bem como sua implementação.

No aspecto, é de se salientar que o artigo 321 da LODF, com a redação vigente, não pode ser utilizado como parâmetro para aferição de inconstitucionalidade formal frente à lei complementar impugnada. Isso porque o controle abstrato de constitucionalidade deve ser promovido com o regramento da LODF vigente à época da edição da lei questionada.

Nesse sentido, confira-se julgado do egrégio STF:

**566901**

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - IMPUGNAÇÃO DE ATO ESTATAL EDITADO ANTERIORMENTE A VIGENCIA DA CF/88 - INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE - INOCORRENCIA - HIPÓTESE DE REVOGAÇÃO DO ATO HIERARQUICAMENTE INFERIOR POR AUSÊNCIA DE RECEPÇÃO - IMPOSSIBILIDADE DE INSTAURAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO SE REVELA INSTRUMENTO JURIDICAMENTE IDONEO AO EXAME DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DE ATOS NORMATIVOS DO PODER PÚBLICO QUE TENHAM SIDO EDITADOS EM MOMENTO ANTERIOR AO DA VIGENCIA DA CONSTITUIÇÃO SOB CUJA EGIDE FOI INSTAURADO O CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. A FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE SUPOE A NECESSARIA EXISTÊNCIA DE UMA RELAÇÃO DE CONTEMPORANEIDADE ENTRE O ATO ESTATAL IMPUGNADO E A CARTA POLITICA SOB CUJO DOMÍNIO NORMATIVO VEIO ELE A SER EDITADO. Omissis”.* (ADI 7/DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgada em 07/02/1992, DJ de 04/09/1992) (g.n.).

Sucedo que este egrégio Tribunal já vinha se manifestando pela competência do Governador do Distrito Federal para deflagrar o processo legislativo relativamente ao uso e ocupação de áreas públicas do Distrito Federal, com supedâneo nos artigos 52 e 100, inciso VI, ambos da LODF, e artigo 14 do Decreto n. 10.829/1987.

No aspecto, o artigo 3º, inciso XI, da Lei Orgânica local dispõe constituir objetivo prioritário do Distrito Federal zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília e que, no exercício desse mister, deverá respeitar as definições e critérios constantes do Decreto n. 10.829/1987 e da Portaria n. 314/1992 do IPHAN.

O aludido Decreto, por sua vez, estabelece, em seu artigo 14, que *“o Governador do Distrito Federal proporá a edição de leis que venham a dispor sobre o uso e ocupação do solo em todo o território do Distrito Federal”*.

Embora o decreto e a portaria não ostentem *status* de norma constitucional, não podendo, portanto, servir de parâmetro para o exame de constitucionalidade dos dispositivos acima indicados, não se pode olvidar que, por força do artigo 3º da Lei Orgânica, tais dispositivos devem ser estritamente obedecidos, inclusive o apontado artigo 14, que versa sobre iniciativa de leis acerca do uso e ocupação do solo.

Bem a propósito, destaca-se o julgado a seguir:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES DISTRITAIS Nº 656 E Nº 660, DE 29/11/2002. ALTERAÇÃO DE DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS NA CEILÂNDIA E EM BRASÍLIA. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL FRENTE À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PROCEDÊNCIA.*

**566901**

***Procedência da alegação de inconstitucionalidade formal a contaminar as Leis Complementares distritais nº 656 e 660, de 29/11/2002, porque são da iniciativa de deputados distritais, quando, de acordo com os artigos 52 e 100, VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e o artigo 14 do Decreto nº 10.829/1987, cuja obediência é determinada pelo inciso XI do artigo 3º da Lei Orgânica do Distrito Federal, reclamam projeto de lei da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.”***

*Declarada, com efeitos ex tunc e erga omnes, a inconstitucionalidade formal das Leis Complementares distritais nº 656 e 660, de 29/11/20.” (20080020041936ADI, Relator Desembargador MARIO MACHADO, Conselho Especial, julgado em 20/01/2009, DJ-e de 04/03/2009) (g.n.).*

Assim, crê-se que os dispositivos legais em vigor à época da edição da Lei complementar n. 733/2006 já conferiam ao Governador do Distrito Federal a iniciativa para a proposição de leis que tratassem do uso e ocupação de solo do território do Distrito Federal, podendo, dessa forma, haver o confronto das normas então vigentes na aferição da constitucionalidade formal.

A seguir, passa-se à análise da petição inicial.

#### **I. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

Como se percebe da leitura do projeto original instituindo o Plano Diretor Local das Regiões Administrativas do Guará e do SIA – Setor de Indústria e Abastecimento e da redação final da norma impugnada, é evidente que muitos dispositivos legais resultaram de emenda de iniciativa parlamentar, tendo, inclusive, sido retirado pelos deputados distritais o exame do Plano Diretor do SIA, restando apenas o da Região Administrativa do Guará.

O i. Procurador-Geral de Justiça, nesse diapasão, alega o vício de inconstitucionalidade formal, na medida em que é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a administração de bens do Distrito Federal (uso e ocupação do solo), não podendo emendas parlamentares alterar a essência do projeto nem implicar aumento de despesa.

Ainda observa a violação aos artigos 314, parágrafo único, inciso VII, da LODF, ressaltando a necessidade de a elaboração do projeto de lei ser feita pelo Poder Executivo após detida análise do impacto oriundo de tais alterações, além da ofensa aos artigos 319, 320, 321 e 326, todos da LODF, e dos artigos 56 e 57, ambos do ADT.

Por fim, assevera que o ato impugnado deve ser declarado totalmente inconstitucional, uma vez que a aprovação do projeto na forma de substitutivo modificou por completo o projeto original de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, estabelece o artigo 321 da LODF, em sua redação original, a atribuição do Chefe do Poder Executivo para conduzir as bases de discussão, elaboração e aprovação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, *in verbis*:

**566901**

*“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.”*

Ademais, como já visto, a competência do Governador do Distrito Federal para deflagrar o processo legislativo relativamente ao desenvolvimento e expansão urbana de áreas públicas do Distrito Federal se dá com sustentáculo nos artigos 52 e 100, inciso VI, da LODF e artigo 14 do Decreto n. 10.829/1987.

Também é sabido que a reserva de iniciativa de outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar, desde que pertinente à matéria de proposição e não acarrete aumento de despesa.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

*“(...) não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. (...)”* (ADI 546, Relator Ministro MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999, DJ de 14/04/2000)

*“(...). As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do artigo 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do artigo 63 da CF). (...)”* (ADI 3114, Relator Ministro CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2005, DJ de 07/04/2006) (g.n.).

Quanto à proibição de aumento de despesa em projetos de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Distrital, confira-se o disposto no artigo 72, inciso I, da LODF, *in verbis*:

**“Art. 72. Não será admitido aumento da despesa prevista:**

*I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no artigo 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal;”*

Verificadas as restrições, mister analisar acerca da possibilidade de que um projeto de lei iniciado pelo Executivo seja aprovado por meio de substitutivo, como é o caso da aprovação da LC n. 733/2006.

As emendas parlamentares são proposições acessórias, que alteram projetos principais, aos quais são indissolúvelmente vinculadas. Servem

**566901**

para suprimir, juntar, substituir, aumentar ou modificar o projeto principal. Quando a mudança é tão profunda que altera a proposta em seu conjunto, ganha o nome de substitutivo. Substitutivo, portanto, é uma emenda substitutiva, com a peculiaridade de, ao invés de substituir apenas algumas partes da proposição principal, substituir seu texto integralmente por outro, alterando a proposição em seu conjunto.

Segundo esclareceu o Pretório Excelso, "*emenda substitutiva é a apresentada a parte de outra proposição, denominando-se substitutivo quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto*" (§ 4º do artigo 118 do RI-CD); **substitutivo, pois, nada mais é do que uma ampla emenda ao projeto inicial.**" (ADI 2182 MC, Relator Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2000, DJ de 19/03/2004) (g.n.).

Como se percebe, o substitutivo é uma subespécie do projeto original proposto. Dessa forma, cabe concluir que não há qualquer vedação para que o projeto seja aprovado por meio de substitutivo apresentado pelos parlamentares.

Ultrapassadas as questões acima, a petição inicial, com ênfase no vício formal, destacou dispositivos maculados de inconstitucionalidade, que a seguir serão analisados individualmente.

E, segundo ensinam os professores Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, os vícios formais "*traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final*" (in Curso de Direito Constitucional, Ed. Saraiva, 2007, p. 961).

Inicialmente, cumpre assinalar que o Plano de Desenvolvimento Local regula todas as ações e atividades sócio-econômicas, urbanísticas e ambientais de determinada região administrativa. Representa a política a ser seguida pela região e determina os objetivos gerais das atividades.

E, por ser mera definição de metas para o desenvolvimento econômico da região administrativa, a promoção para a instalação de empreendimentos de grande porte não exige estudos prévios de impacto ambiental. Os estudos técnicos são necessários, sim, mas somente na medida em que dão subsídios e/ou avaliam a viabilidade técnica das propostas discutidas politicamente, principalmente quanto aos efeitos positivos e negativos do adensamento populacional, do impacto nos equipamentos urbanos, do tráfego, da demanda por transporte público coletivo, ventilação e uso e ocupação do solo.

Passemos então ao exame da lei impugnada.

**1. Artigo 1º - Exclusão do Plano Diretor do Setor de Indústria e Abastecimento – SIA – RA XXIX**

**“Art. 1º. Esta Lei Complementar institui o Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará – RA X e contém objetivos, diretrizes e**

**566901**

*estratégias das políticas de desenvolvimento, de acordo com o disposto na Constituição Federal, na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, na Lei Orgânica do Distrito Federal e no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997.”*

Inicialmente, observa-se que a Câmara Legislativa afastou do Projeto de Lei Complementar n. 133/2005 os dispositivos legais referentes ao Setor de Indústria e Abastecimento – SIA.

Dessa forma, não se evidencia, com a retirada do Plano Diretor do SIA, qualquer aumento de despesa, também não havendo que se falar em ausência de pertinência temática da lei complementar impugnada, sendo certo que caberá ao Governador do Distrito Federal a apresentação de novo projeto de lei acerca a Região Administrativa do SIA, se o caso.

Posto isso, crê-se que não há qualquer vício de inconstitucionalidade no referido dispositivo.

**2. Artigo 10, parágrafo único, inciso XIV**

De iniciativa parlamentar, a inclusão do Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, Trechos 1 e 2, como unidade de planejamento e ordenamento territorial da LC n. 733/2006, verifica-se a ofensa aos artigos 52, 100, inciso VI, e 321 (redação original), todos da LODF, porquanto, como emenda parlamentar, não pode inovar projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, resultando tal dispositivo em usurpação de competência, porque cabe somente ao Executivo editar normas sobre a administração de bens do Distrito Federal. Também não guardando pertinência temática com o projeto original, deve ser o dispositivo legal em comento extirpado da lei complementar.

Confira-se o dispositivo em comento:

*“Art. 10. Os setores estabelecidos neste PDL, apresentados no Anexo II, são considerados, para fins desta Lei Complementar, como unidades de planejamento e ordenamento territorial.*

*Parágrafo único. Constituem setores deste PDL:*

*(...)*

*XIV – Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, Trechos 1 e 2;*

*(...)”*

**3. Artigo 12, caput e §§ 4º e 5º**

*“Art. 12. São identificados, nos artigos 15, 19, 23, 26 e 27 desta Lei Complementar os Projetos Especiais, a serem elaborados para as terras públicas ou de particulares, objetivando o interesse público coletivo, com finalidades estruturantes ou integradoras do território da Região Administrativa do Guará – RA X.*

*(...)*

## 566901

---

§ 4º Os Projetos Especiais deverão prever, quando possível:

I – a implantação de módulos de serviços, que contarão com sanitários anexos, destinados ao uso público;

II – áreas para implantação de restaurantes comunitários.

§ 5º Sem prejuízo do disposto no caput, serão objeto de projeto especial de urbanismo:

I – as ocupações de áreas públicas por templos religiosos consolidados, com audiências públicas realizadas para esse fim, visando a sua regularização urbanística;

II – a criação de campos de futebol destinados ao desporto amador;

III – a criação de unidade imobiliária destinada à reciclagem de resíduos sólidos da construção civil, conforme a Lei nº 3.234, de 3 de dezembro de 2003;

IV – a criação de unidade imobiliária destinada a atividades culturais do tipo escolas de samba;

V – a criação de unidade imobiliária para implantação do Centro de Assistência Judiciária do Distrito Federal, lindeira à sede do Fórum da Região Administrativa do Guará;

VI – a criação de unidades imobiliárias destinadas à implantação de equipamentos públicos do tipo ginásio de esportes, restaurante comunitário, biblioteca pública, delegacia de polícia de atendimento à mulher e outros;

VII – a criação ou ampliação de estacionamentos públicos, quando necessário e especialmente:

a) em frente ao bloco “B” da QI 11;

b) próximos aos comércios locais situados ao longo da Avenida Central e aos comércios locais das quadras QE 4, QE 7, QE 11, QE 15, QE 17, QE 19, QE 20, QE 26, QE 28, QE 30, QE 32 e QI 1, QI 2, QI 4, QI 11 e QI 20;

c) lindeiros aos templos religiosos;

VIII – a criação de área específica para instalação de empresas fornecedoras ou distribuidoras de gás liquefeito de petróleo – GLP.”

Como se infere da leitura do caput do artigo 12 da LC n. 733/2006, houve o acréscimo do artigo 26 em sua redação, não padecendo, todavia, de inconstitucionalidade formal, na medida em que, no PLC n. 133/2005, já constava como projeto especial, de que trata o caput, a Rede de Eixos e Polos de Centralidade, para a implementação do Centro Metropolitano do Guará, tendo a Câmara Legislativa apenas feito a reorganização da matéria dentro da lei complementar.

# 566901

---

Quanto aos §§ 4º e 5º, observa-se que houve uma usurpação da competência do Poder Executivo, ao serem acrescentados por meio da emenda substitutiva da Câmara Legislativa diversos incisos e itens dispondo sobre o ordenamento territorial local, não revelando pertinência temática com o projeto original, além de acarretar aumento de despesa, em razão da destinação de áreas públicas para diversas finalidades (criação de campos de futebol, destinação de área para escolas de samba, para restaurantes comunitários, entre outros).

Dessa forma, padecem os §§ 4º e 5º do artigo 12 da LC n. 733/2006 de vício de inconstitucionalidade formal, devendo ser extirpados da lei impugnada.

#### **4. Incisos e parágrafos do artigo 15**

*“Art. 15. Os Projetos Especiais da Rede Estrutural Ambiental – PEA constantes no Anexo IV – Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E apresentam os seguintes objetivos e diretrizes:*

*(...)*

*III – PEA 3 – elaboração de estudo para a revisão das poligonais do Parque Ecológico do Guará, de forma a:*

*a) incorporar as áreas 27 e 28 e as ambientalmente sensíveis, inclusive o campo de murunduns, próximo ao CAVE;*

*b) corrigir a implantação do lote do SENAI;*

*c) implantar equipamentos e atividades para usufruto da comunidade;*

*IV – PEA 4 – ampliação da poligonal do Bosque dos Eucaliptos para correta proteção de nascente e incorporação de parte da antiga lagoa de oxidação da CAESB, de acordo com o Anexo IV, Mapa 4E;*

*V – PEA 5 – criação de faixa verde na porção leste do Setor Jôquei Clube, com característica de parque, na sua divisa com o STRC e QELC, com as seguintes diretrizes:*

*a) garantir área arborizada dotada de infra-estrutura e mobiliário urbano para usufruto da população;*

*b) proporcionar a correta transição entre área com características de uso de alto grau de incomodidade e área com característica predominantemente residencial;*

*VI – PEA 6 – criação de área verde ao longo da EPIA, a ser denominada Alameda Metropolitana, e definição de diretrizes urbanísticas em toda a porção leste da RA X, lindeira à EPIA, conforme indicado no Anexo IV – Mapas 4B, 4C, 4D e 4E, de forma a garantir uma correta transição entre a área de tombamento do Conjunto Urbanístico do Plano Piloto de Brasília e a Região Administrativa do Guará, cujo projeto deverá:*

## 566901

---

a) prever uma grande faixa verde com a instalação de atividades compatíveis com a função de transição e com as características metropolitanas da via;

b) ser objeto de concurso público;

VII – PEA 7 – programa especial de regularização fundiária e de uso para fins urbanos, rurais e ambientais, englobando: as Colônias Agrícolas Bernardo Sayão, Águas Claras e IAPI; a parte da Colônia Agrícola Vicente Pires correspondente à área localizada entre a DF-087, a EPTG e a EPCL; e as áreas contíguas ao Córrego Vicente Pires e Córrego do Valo, fora das áreas de proteção ambiental, conforme indicado no Anexo IV – Mapas 4A, 4C, 4D e 4E, devendo esse programa prever a remoção de ocupação irregular em área de preservação permanente, recuperação das áreas de mata ciliar e regularização fundiária, nos termos do PDOT e da legislação vigente;

VIII – PEA 8 – criação de área verde e definição de diretrizes urbanísticas na RA X, entre as quadras QI 8, QE 4 e QE 2 do Guará I e a EPTG, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4C, a fim de consolidar área de prática de esportes, por meio da criação de área especial de interesse urbano ambiental mediante legislação específica.

§ 1º Para a elaboração do PEA 2, deverá ser realizado levantamento sobre a situação fundiária dos atuais ocupantes, já cadastrados pelo Governo do Distrito Federal, para fins de indenização de benfeitorias úteis e necessárias e transferência, desde que comprovada a posse continuada por mais de 20 (vinte) anos.

§ 2º Para a elaboração do PEA 3, deverá ser realizado levantamento sobre a situação fundiária dos atuais ocupantes, para fins de indenização de benfeitorias úteis e necessárias e transferência, desde que comprovada a posse continuada por mais de 10 (dez) anos.

§ 3º Fica assegurada aos ocupantes de áreas integrantes do PEA 3 que comprovarem a posse continuada por mais de 10 (dez) anos a transferência para áreas rurais do Distrito Federal ou para lotes habitacionais de interesse social da Política Habitacional do Distrito Federal, atendida a legislação vigente.

§ 4º Ficam excluídas da poligonal de ampliação da Reserva Ecológica do Guará, objeto do PEA 2, as chácaras com produção agrícola, a serem monitoradas pelos órgãos competentes, desde que:

I – cumpram rigorosamente o plano de utilização previsto e aprovado para o respectivo imóvel rural;

II – mantenham a destinação do imóvel exclusivamente para atividade agrícola, vedado o parcelamento em qualquer hipótese;

III – não acarretem impactos ambientais negativos à Reserva Ecológica;

IV – atendam às demais disposições ambientais e regulamentares.”

**566901**

Relativamente ao **inciso III e suas alíneas**, em comparação com o projeto de lei originário, observa-se a introdução de áreas não contempladas no PL n. 133/2005, além da correção da implantação do lote do SENAI, o que ofende a iniciativa do Governador para dispor sobre ordenamento territorial local, não guardando pertinência temática com o proposto originalmente, além de haver aumento de despesa quando determina a implantação de equipamentos e atividades para o uso da comunidade.

No que toca ao **inciso IV**, também há flagrante violação à iniciativa do Governador para tratar da matéria, ao promover, por meio de emenda substitutiva dos deputados distritais, a incorporação de parte da antiga lagoa de oxidação da CAESB, de acordo com o Anexo IV, Mapa 4E.

Da mesma forma, no **inciso V**, há a invasão da competência do Poder Executivo, ao garantir infraestrutura e mobiliário urbano para usufruto da população quando da criação da faixa verde na porção leste do Setor Jóquei Clube, além de implicar aumento de despesa para os cofres públicos.

O mesmo se diga em relação à **alínea “a” do inciso VI**, ao prever uma grande faixa verde com a instalação de atividades compatíveis com a função de transição, e aos **incisos VII e VIII**, ao criarem novas áreas de regularização fundiária e especiais de interesse urbano e ambiental, já que dispõem sobre matéria de competência do Governador do Distrito Federal, implicando, ainda, aumento de despesa.

Os **§§ 1º, 2º e 3º do artigo 15**, estabelecendo indenização por benfeitorias realizadas pelos ocupantes de áreas da Reserva Ecológica do Guará e do Parque Ecológico do Guará, foram declarados inconstitucionais, por vício de iniciativa, nos autos da ADI n. 2006 00 2 006922-8, de relatoria da eminente Desembargadora Vera Andrighi, quando tratou do artigo 2º da Lei n. 1.826/1998. Assim, da mesma forma, devem ser extirpados do texto legal, por vício formal de inconstitucionalidade, já que *“há disposição sobre terra pública (reassentamento dos ocupantes), atribuição do Poder Executivo e concessão de indenização que depende de adequação no orçamento público. Para esses atos o Poder Legislativo não dispõe de iniciativa, porquanto, nos termos do artigo 52 da LODF, é atribuição do Poder Executivo a administração dos bens do Distrito Federal e, conforme o artigo 71, incs. IV e V, da LODF, é da competência privativa do Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que tratem das atribuições das Secretarias de Governo e do orçamento anual”* (Conselho Especial, julgado em 30/01/2007, DJ de 24/04/2007).

Já o **§ 4º do artigo 15** também já foi declarado inconstitucional, por vício de iniciativa, na ADI n. 2009 00 2 017552-9, de minha relatoria, ao reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 285 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, devendo, da mesma forma, ser excluído da lei complementar impugnada, pois a admissão, pelo Poder Legislativo, de regularização fundiária para os parcelamentos que especifica ofende a iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal.

## **5. Artigo 19 e incisos**

**566901**

*“Art. 19. Os Projetos Especiais da Rede Estrutural Viária – PEV, constantes no Anexo IV – Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E, são:*

*I – PEV 1 – implementação da Via Interbairros, com valorização dos aspectos ambientais em cada trecho, conforme apresentado no Anexo IV – Mapas 4C e 4D, cujo projeto deverá:*

*a) prever o aumento do número de interseções dela com a malha urbana local do Guará I, Guará II, SAI e SOF, minimizando o impacto desta via de tráfego rápido nas áreas centrais do Guará;*

*(...)*

*III – PEV 3 – criação de via perimetral sentido norte/sul, na porção leste do Guará I, próxima à Reserva Ecológica, prevendo pontos de interseção com a malha viária local, conforme apresentado no Anexo IV – Mapa 4C, que deverá:*

*(...)*

*b) considerar possibilidades de diversificação de usos e atividades dos lotes contíguos a ela.*

*IV – PEV 4 – criação de via perimetral sentido norte/sul, na porção oeste do Guará I, limreira à linha férrea, cujo projeto deverá:*

*a) prever pontos de interseção com a malha viária local e integração com as Quadras Econômicas Lúcio Costa, conforme apresentado no Anexo IV – Mapa 4C;*

*b) considerar possibilidades de diversificação de usos e atividades dos lotes contíguos a ela, exceto uso residencial;*

*(...)*

*VI – PEV 6 – promoção de melhorias nas ligações viárias entre Guará II e via EPIA e entre Guará II e Núcleo Bandeirante, com a criação de vias entre a QE 38, o Guará II e a via EPIA, entre a QE 38, o Guará II e a futura QE 48, promovendo novas saídas do Guará II e integrando ao tecido urbano local as quadras 42, 44 e 46, conforme apresentado no Anexo IV – Mapa 4E;*

*(...).”*

Com efeito, de plano, observa-se que a inclusão da **alínea “a” do inciso I do artigo 19** contém vício formal, na medida em que proposta por emenda parlamentar, sem pertinência temática com o projeto original, e por implicar aumento de despesa, uma vez que prevê o aumento do número de interseções da Via Interbairros com a malha viária do Guará I, Guará II, SAI e SOF.

Da mesma forma, o **inciso III**, na sua **parte final**, padece de vício de iniciativa, em face do acréscimo ao PLC n. 133/2005, acarretando aumento de despesa. Também a **alínea “b”**, por não guardar pertinência temática com o projeto original.

**566901**

Igualmente a **alínea “a”** inserta no **inciso IV**, de autoria parlamentar, acarreta aumento de despesa, na medida em que prevê, na criação da Via Perimetral, sentido norte/sul, pontos de intersecção com a malha viária local. De outro lado, observa-se que a **alínea “b” do referido inciso**, ao considerar possibilidades de diversificação de usos e atividades dos lotes contíguos à Via Perimetral, invade a competência do Governador do Distrito Federal para legislar sobre a administração de bens do Distrito Federal, além de não guardar pertinência com o PLC n. 133/2005.

Ainda, deve ser extirpado da lei impugnada o **inciso VI**, na sua **parte final**, já que, por meio de emenda parlamentar, estabelece a criação de vias entre a QE 38, o Guará II e a via EPIA, entre outras, o que acarreta aumento de despesa aos cofres públicos.

**6. Artigo 23, inciso II, alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e”**

**“Art. 23. Os Projetos Especiais da Rede de Transportes Coletivos – PTC, constantes no Anexo IV – Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E, são:**

(...)

*II – PTC 2 – regularização de áreas do metrô, conforme indicado no Anexo IV – Mapas 4C e 4D, com as seguintes diretrizes:*

*a) regularizar os lotes que compõem a Estação Feira (13) do metrô e demais instalações complementares contíguas: passagem pública de pedestres, para interligação com a Feira do Guará, terminal rodoviário de integração intermodal ônibus-metrô e área para estacionamento de veículos para atendimento exclusivo das operações de integração intermodal ônibus-metrô-automóvel;*

*b) regularizar os lotes da Estação Guará (14) do metrô e demais instalações complementares contíguas: passagem pública de pedestres sob a via Contorno do Guará e área para estacionamento de veículos para atendimento exclusivo das operações de integração intermodal metrô-automóvel;*

*c) regularizar a faixa de domínio do sistema metroviário, composta pela metrovia e correspondentes faixas de servidão, que terão largura mínima de 8m (oito metros) em cada lado, medidas a partir das cercas laterais de vedação da metrovia em toda sua extensão;*

*d) regularizar os lotes das Subestações Retificadoras (SR) do metrô, denominadas SR 6 e SR 7;*

*e) aplicar os instrumentos urbanísticos da operação urbana consorciada e da concessão do direito real de uso.”*

Como se vê, houve o acréscimo, por meio de emenda parlamentar, das **alíneas “a” a “e” do inciso II do artigo 23** da LC n. 733/2006, incluindo no projeto especial da Rede de Transportes Coletivos – PTC a regularização de áreas urbanas não previstas no Projeto original do Poder Executivo, não se tratando, portanto, de mera sistematização da matéria, mas invasão da competência do Governador para tanto.

**566901****7. Artigos 26 e incisos**

“**Art. 26.** O Projeto Especial da Rede de Eixos e Pólos de Centralidade – PEC, constante no Anexo IV – Mapas 4C, 4D e 4E, é constituído pelo PEC 1 – implementação do Projeto do Centro Metropolitano do Guará, indicado no Anexo IV, com as seguintes diretrizes:

*I – implementar o Projeto do Centro Metropolitano do Guará II com a criação de novas áreas e reparcelamento do CAVE;*

*II – adotar como usos exclusivos: uso comercial de bens e prestação de serviços e uso institucional;*

*III – criar área para a feira de artesanato que funciona na QE 38;*

*IV – prever unidades imobiliárias específicas para: hospital de abrangência regional, equipamento educacional de grande porte, biblioteca pública, mantendo as áreas de esporte, lazer e instituições de utilidade pública existentes no CAVE;*

*V – prever a implantação de equipamentos de infra-estrutura urbana e equipamentos públicos comunitários;*

*VI – adotar coeficiente de aproveitamento igual a 2 (dois);*

*VII – adotar a altura máxima permitida para as edificações conforme disposto a seguir:*

*a) nos lotes a serem criados adjacentes à Via Interbairros e ao metrô, bem como nos lotes a serem criados na área do CAVE, igual a 26m (vinte e seis metros);*

*b) nos lotes situados na área adjacente à Área 27 do Parque do Guará, igual a 12m (doze metros).*

*VIII – aplicar os seguintes instrumentos urbanísticos: operação urbana consorciada, outorga onerosa do direito de construir, concessão do direito real de uso, outorga onerosa da alteração de uso, IPTU progressivo e transferência do direito de construir.”*

Como se percebe da leitura dos **incisos I a IV e VI e VII do artigo 26**, inseridos na lei complementar por iniciativa de deputados distritais, houve a inclusão de diversas previsões, como a criação de área de feira de artesanato, a implementação do Projeto do Centro Metropolitano do Guará II, com o reparcelamento do CAVE, além de adoções de alturas máximas para edificações, entre outras, de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal, a teor dos artigos 52 e 100, inciso VI, ambos da LODF, além do artigo 14 do Decreto n. 10.829/1987. De outro lado, no que se refere ao **inciso V**, crê-se que a previsão da implantação de equipamentos de infraestrutura urbana e equipamentos públicos comunitários implica aumento de despesa, não podendo ser objeto de emenda parlamentar por meio de substitutivo ao projeto de lei original.

**8. Artigos 27 e incisos**

**566901**

**Art. 27.** Os Projetos Especiais Integradores – PEI, constantes no Anexo IV – Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E, são:

*I – PEI 1 – diversificação de uso do solo em áreas contíguas às paradas de transporte coletivo de linhas troncais – Via EPTG, conforme Anexo IV – Mapas 4A e 4B, com as seguintes diretrizes:*

*a) adotar os coeficientes de aproveitamento máximos definidos neste artigo;*

*b) aplicar o nível máximo de restrição de uso igual a R4;*

*(...)*

*II – PEI 2 – implementação do Projeto do Centro Comunal II e elaboração do Projeto do Centro Comunal I do Guará II, conforme Anexo IV – Mapa 4D, com as seguintes diretrizes:*

*a) adotar os coeficientes de aproveitamento máximos definidos neste artigo;*

*b) adotar a altura máxima permitida para as edificações igual a 26m (vinte e seis metros);*

*c) aplicar o nível máximo de restrição de uso igual a R4;*

*d) criar unidades imobiliárias destinadas ao uso institucional, contemplando serviços de organizações religiosas;*

*(...)*

*III – PEI 3 – elaboração e implementação de projeto para a Área Especial da Entrequadra 17/19, Guará II, conforme Anexo IV – Mapa 4D, com as seguintes diretrizes:*

*a) contemplar a criação de unidades imobiliárias destinadas a equipamentos públicos comunitários de educação, cultura, esporte e lazer;*

*(...);*

*c) aplicar o nível máximo de restrição de uso igual a R4;*

*(...);*

*IV – PEI 4 – implementação do Projeto das QE 48, 50, 52, 54, 56 e 58, no Guará II, para atendimento à política habitacional de interesse social do Governo, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4E, com as seguintes diretrizes:*

*a) aplicar o nível máximo de restrição de uso até R3;*

*b) adotar a densidade habitacional máxima de 100 hab/ha (cem habitantes por hectare);*

*c) prever a criação de unidades imobiliárias destinadas à implantação de equipamentos públicos de saúde, educação, cultura, lazer, creches e de segurança;*

**566901**

d) *criar área para implantação definitiva da feira permanente, anteriormente prevista para funcionar na QE 42;*

e) *transformar a unidade de conservação ambiental do Bosque dos Eucaliptos em Parque Vivencial Urbano;*

f) *reservar parte da área da antiga lagoa de estabilização para a instalação de equipamentos públicos comunitários e praças;*

*(...);*

*V – PEI 5 – elaboração e implementação de projeto para complementação da ocupação urbana do Setor de Clubes Esportivos e Estádios Sul – SCEE/SUL e do Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, Trechos 1 e 2, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4C, com as seguintes diretrizes:*

a) *elaborar projeto de reabilitação urbana e parcelamento da área ocupada por comércio na via de acesso ao SCEE/SUL e SMAS, com o objetivo de disciplinar as ocupações existentes e constituir área de qualificação econômica;*

b) *aplicar o nível máximo de restrição até R4;*

c) *adotar o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 2*  
*(dois);*

*(...);*

*VI – PEI 6 – rever elaboração de projeto para requalificação urbana das Quadras Econômicas Lúcio Costa – QELC, incluindo a Vila Tecnológica, conforme indicado no Anexo IV, Mapa 4E, com as seguintes diretrizes:*

a) *implantar e recuperar equipamentos públicos comunitários;*

b) *recuperar a infra-estrutura de espaços públicos;*

c) *rever o parcelamento e o sistema viário da Vila Tecnológica;*

d) *aplicar os instrumentos urbanísticos da parceria público-privada e da operação urbana consorciada;*

*VII – PEI 7 – implementação de infra-estrutura e equipamentos públicos no projeto urbanístico do Pólo de Modas do Guará II, conforme indicado no Anexo IV, Mapa 4E, com as seguintes diretrizes:*

*(...);*

c) *propor incentivos econômicos, sociais e fiscais para instalação e manutenção de indústrias de baixo impacto no setor, inclusive com vistas a diminuir o uso exclusivamente residencial;*

*(...);*

*VIII – PEI 8 – requalificação espacial da área da Feira do Guará e adjacências, conforme indicado no Anexo IV, Mapa 4D, de forma a*

**566901**

garantir o correto desempenho da atividade comercial e a sua estruturação como ponto turístico, com as seguintes diretrizes:

- a) melhorar a acessibilidade por transporte coletivo;
- b) promover a articulação com ciclovias;
- c) incorporar o estacionamento vinculado à Estação Feira do

metrô;

(...);

IX – PEI 9 – implantação de equipamentos públicos comunitários de abrangência regional, com as seguintes diretrizes:

(...);

b) alterar ou estender o uso dos lotes ora destinados a parques infantis, no Guará I, visando à implantação de equipamentos diversos, destinados à população infantil, infanto-juvenil e idosa;

(...);

X – PEI 10 – revisão do sistema viário do Guará II, em especial da Avenida Central e vias internas, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4D, com as seguintes diretrizes:

a) criar novas vias ligando o anel externo, a Avenida Contorno do Guará II, à Avenida Central;

b) estender o uso dos lotes lindeiros às novas vias para R1;

c) aplicar os instrumentos urbanísticos do direito de preempção e da outorga onerosa da alteração de uso;

XI – (...);

XII – PEI 12 – remoção de ocupação irregular e desobstrução dos becos de acesso público entre os lotes residenciais do Guará II, com as seguintes diretrizes:

a) manter as passagens de pedestres com a largura mínima de 6m (seis metros);

b) admitir exclusivamente a utilização da área excedente para jardins, estacionamentos e lazer, desde que não haja passagem de rede de infra-estrutura pública, vedada a edificação de cômodos e piscinas e a mudança de destinação da área;

c) permitir o cercamento desde que mantida a visibilidade de no mínimo 70% (setenta por cento);

(...);

XIII – PEI 13 – elaboração de projeto paisagístico com a criação de acesso para pedestres e ciclistas entre o Guará II e o ParkShopping, ao longo da Estrada Parque Guará – EPGU, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4D, com as seguintes diretrizes:

**566901**

urbano;

a) prever ciclovias, calçadas, quiosques e mobiliário

(...);

XV – (...);

XVI – PEI 16 – elaboração de projeto de urbanismo para constituição de centro de bairro próximo à Avenida Central do Guará I, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4C, com as seguintes diretrizes:

a) adotar os coeficientes de aproveitamento máximos definidos neste artigo;

b) adotar a altura máxima permitida para as edificações igual a 26m (vinte e seis metros);

c) aplicar o nível máximo de restrição de uso igual a R4 para as novas unidades, ressalvadas as situações já existentes;

d) prever a criação de unidades imobiliárias destinadas a equipamentos públicos, educacionais, culturais, de esporte e lazer, de assistência social, de segurança e saúde conforme necessidades da população e a critério dos órgãos competentes;

(...);

XVII – PEI 17 – elaboração de projeto de parcelamento urbano para a área atualmente ocupada pelo Jockey Clube, com a criação do Setor Jockey Clube, conforme Anexo IV – Mapa 4A, com as seguintes diretrizes:

(...);

c) observar parâmetros estabelecidos neste artigo para a definição de coeficientes máximos, em consonância com a área das glebas;

d) adotar os usos residencial, de atividades complementares de atendimento à população local e de lazer ecológico;

e) incorporar faixa verde de transição entre área com característica de uso de alto grau de incomodidade e área com característica predominantemente residencial;

f) reservar, no projeto de parcelamento, área destinada para a implantação de parque ecológico e espaço de cultura, esporte e lazer;

(...);

XVIII – PEI 18 – elaboração de projeto de parcelamento para a área adjacente à via EPTG, junto à Colônia Agrícola Águas Claras, denominada “Área A” do documento Brasília Revisitada, com a criação do Setor Quaresmeira – SQUA, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4C, da seguinte forma:

(...);

b) adotar o coeficiente de aproveitamento máximo de acordo com o estabelecido neste artigo;

**566901**

(...);

*XIX – PEI 19 – redefinição da poligonal do Setor de Oficinas Sul – SOF/SUL, com a criação de unidades imobiliárias com os mesmos parâmetros construtivos do setor, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4C;*

*XX – PEI 20 – elaboração de projeto de parcelamento urbano para a área utilizada como depósito de materiais de construção e areia no Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, Trecho 2, previsto no Anexo IV – Mapa 4C, com as seguintes diretrizes:*

*a) adotar coeficiente de aproveitamento máximo igual a 1 (um);*

*b) aplicar o nível de restrição de uso igual a R4;*

*c) aplicar o instrumento urbanístico do IPTU progressivo.*

*§ 1º Os mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E, do Anexo IV, serão adequados aos PEI definidos neste artigo.*

*§ 2º Os Projetos Especiais Integradores – PEI que acarretem a criação de novas unidades imobiliárias deverão ser implantados, quando necessário, concomitantemente a pelo menos um Projeto Especial Viário – PEV previsto nesta Lei Complementar.*

*§ 3º Na hipótese de Projetos Especiais que abranjam glebas ou áreas a serem parceladas, obedecidos os coeficiente máximos já estabelecidos nesta Lei Complementar, o coeficiente de aproveitamento máximo será definido da seguinte maneira:*

*I – para glebas ou lotes com área menor que 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados), o coeficiente de aproveitamento máximo será igual a 4 (quatro);*

*II – para glebas ou lotes com área entre 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados) e 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados), o coeficiente de aproveitamento máximo será igual a 3 (três).*

*III – para glebas ou lotes com área entre 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados) e 50.000m<sup>2</sup> (cinquenta mil metros quadrados), o coeficiente de aproveitamento máximo será igual a 2 (dois).*

*IV – para glebas ou lotes com área maior que 50.000m<sup>2</sup> (cinquenta mil metros quadrados), o coeficiente de aproveitamento máximo será igual a 1 (um).*

*§ 4º Quando do parcelamento, o Poder Público determinará parâmetros urbanísticos específicos, podendo ser reduzido o coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido no parágrafo anterior e fixado o mínimo, em razão dos estudos técnicos, urbanísticos e ambientais realizados, na forma disposta em lei específica, a ser proposta pelo Poder Executivo.*

Examinando o artigo 27 concebido no Projeto de Lei Complementar n. 133/2005 e o que estabelece o referido artigo da Lei

## 566901

---

Complementar n. 733/2006, vê-se que diversas alterações foram promovidas por meio de emenda parlamentar, cabendo tecer algumas considerações.

No que toca às **alíneas “a” e “b” do inciso I**, crê-se que se trata de matéria referente ao ordenamento territorial local, de iniciativa do Governador do Distrito Federal e que, portanto, padecem de vício de inconstitucionalidade formal, porquanto inseridas por emendas de deputados distritais. Da mesma feita, observa-se que as **alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do inciso II** referem-se ao mesmo tema, matéria afeta privativamente ao Governador do Distrito Federal, incidindo, também, em vício de iniciativa.

Já no **inciso III**, percebe-se que a inclusão das **alíneas “a” e “c”**, somente essas, ao contemplarem a criação de unidades imobiliárias e aplicarem nível máximo de restrição de uso, além de violarem a iniciativa do Poder Executivo para tratar da administração dos bens distritais (uso e ocupação do solo), acarretam aumento de despesa, o que não se permite por meio de emenda parlamentar substitutiva.

Em relação ao **inciso IV**, observa-se que, por meio de emenda de deputado distrital, foi estabelecida a criação da quadra QE 58 no Guará II, não prevista no inciso V, referente ao PEI 5, do projeto original. Dessa forma, invade a competência do Governador do Distrito Federal, ao promover a criação de mais uma quadra habitacional em área pública. Da mesma forma, a inclusão das **alíneas “a” a “f” do referido inciso** afronta a iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal, no sentido de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais do Guará e garantir o bem estar de seus habitantes, além de impor evidente aumento de despesa para os cofres públicos, razão por que devem ser retiradas da lei complementar combatida por vício de iniciativa.

Quanto ao **inciso V e suas alíneas “a”, “b” e “c”**, que tratam da implementação do projeto para complementação da ocupação urbana do Setor de Clubes Esportivos e Estádios Sul – SCEE/SUL e do Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS – Trechos 1 e 2, evidencia-se que houve invasão da competência privativa do Governador do Distrito Federal, já que se trata de matéria afeta ao Poder Executivo. Dessa forma, incorre em vício de iniciativa a inclusão dos mencionados dispositivos legais no projeto original de autoria do Poder Executivo.

De outro lado, observa-se que a inclusão das **alíneas “a” a “d” no inciso VI**, tratando da implantação e recuperação de equipamentos públicos comunitários, recuperação da infraestrutura de espaços públicos, entre outras, por meio de emenda parlamentar, promovem aumento de despesa, o que não é permitido em substitutivo ao projeto original do Poder Executivo.

A **alínea “c” do inciso VII**, ao propor, por intermédio de emenda parlamentar, incentivos econômicos e fiscais para a instalação e manutenção de indústrias de baixo impacto no setor, também incorre em vício formal, na medida em que a isenção fiscal somente poderá ser concedida mediante lei específica (artigo 131, inciso I, da LODF).

## 566901

---

Examinando o **inciso VIII**, que trata da requalificação espacial da Feira do Guará e adjacências, observa-se que a inclusão, por meio de emenda parlamentar das **alíneas “a”, “b” e “c”**, estabelecendo a melhoria do transporte público, a instalação de ciclovias e a incorporação do estacionamento vinculado à Estação Feira do metrô, importa aumento de despesa, não podendo ser objeto de substitutivo ao projeto original.

A **alínea “b” do inciso IX**, decorrente de emenda parlamentar, afronta a iniciativa reservada ao Governador do Distrito Federal, ao alterar ou estender o uso de lotes destinados a parques infantis no Guará I, devendo ser decotado da norma impugnada.

Já as **alíneas “a” e “b” do inciso X**, introduzidas no projeto original por deputados distritais, padecem de vício de inconstitucionalidade formal, por promoverem aumento de despesas (criação de novas vias e extensão do uso de lotes lindeiros às novas vias).

Já a **alínea “c”** também padece de vício formal, por invadir a competência privativa do Governador do Distrito Federal e não possuir pertinência temática com o projeto original.

De outro lado, as **alíneas “a”, “b” e “c” do inciso XII**, por tratarem de matéria afeta ao Governador do Distrito Federal, já que dizem respeito à ocupação e destinação de áreas públicas, não podem ser objeto de emenda parlamentar, incorrendo, pois, em vício formal.

A inclusão, por meio de emenda parlamentar, da **alínea “a” ao inciso XIII**, que se refere à criação de acesso para pedestres e ciclistas entre o Guará II e o ParkShopping (segundo projeto original – inciso XXV – PEI 25), prevendo quiosques e mobiliário urbano, altera a destinação e ocupação da área pública pretendida pelo Poder Executivo, além de incorrer em aumento de despesa.

As **alíneas “a” a “d” do inciso XVI**, introduzidas por emenda parlamentar, tratam de matéria referente à administração dos bens do Distrito Federal, reservada ao Governador do Distrito Federal, além de promoverem aumento de despesa, já que preveem a criação de unidades imobiliárias, não constantes do projeto original, e modificam a altura máxima das edificações no local. Dessa forma, manifesto o vício formal de inconstitucionalidade dos referidos dispositivos normativos.

O **inciso XVII** prevê a criação do Setor Jóquei Clube, por meio de parcelamento urbano da área atualmente ocupada pelo Jóquei Clube. Com efeito, examinando as disposições inseridas por deputados distritais, verifica-se que as **alíneas “c”, “d”, “e” e “f”**, padecem de vício de iniciativa, já que tratam de matéria afeta ao Governador do Distrito Federal.

A inserção, por meio de emenda parlamentar, da **parte final do inciso XVIII**, criando o Setor Quaresmeira (SQUA), não contemplado no projeto original, e, bem ainda, da **alínea “b”**, estabelecendo coeficiente de aproveitamento máximo, afrontam a iniciativa privativa do Governador, devendo ser retirados do ordenamento jurídico, por incorrerem em vício formal.

## 566901

---

Cotejando o disposto no **inciso XIX**, que trata da área do SOF/SUL (Setor de Oficinas Sul), com o projeto original (inciso XIII – PEI 13), observa-se que a possibilidade de criação de unidades imobiliárias, concebida por emenda parlamentar, excede a previsão inicial, na medida em que o PLC n. 133/2005 apenas determinou a ampliação do Setor de Oficinas, sem que fizesse constar referência específica à criação de unidades imobiliárias, padecendo o dispositivo de inconstitucionalidade formal no aspecto, já que a iniciativa para dispor sobre a destinação de área pública é do Governador do Distrito Federal.

No que se refere ao **inciso XX e suas alíneas**, observa-se que houve a inclusão, por iniciativa parlamentar, de previsão para a elaboração de projeto de parcelamento urbano para a área utilizada como depósito de materiais de construção e areia no Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS – Trecho 2, projeto não previsto no PLC n. 133/2005, de autoria do Poder Executivo.

E, finalmente, examinando os §§ 1º a 4º, evidencia-se que no § 2º, inserido por emenda parlamentar, ao se atrelar a criação de novas unidades imobiliárias à implantação de pelo menos um projeto especial viário – PEV – previsto na LC n. 733/2006, fica evidente o aumento de despesa não previsto no projeto original, o que não é permitido por meio de substitutivo. Já o § 3º trata de matéria afeta ao Governador do Distrito Federal, padecendo o substitutivo, no aspecto, de vício de iniciativa, por não guardar pertinência com o projeto original.

### **9. Artigo 30**

*“Art. 30. As Áreas Reservadas para Parcelamento Futuro – ARPA, constantes no Anexo IV, constituem reserva técnica para parcelamentos futuros, desde que:*

*I – comprovada a viabilidade de atendimento com infraestrutura urbana e capacidade de suporte da bacia do lago Paranoá, por estudos técnicos aprovados pelos órgãos do Poder Executivo e por Lei Complementar;*

*II – definida a população a ser atendida, com prioridade à população residente no Guará, tendo por base levantamento da demanda habitacional do Distrito Federal, por faixa de renda.*

*Parágrafo único. Os índices urbanísticos para o parcelamento das ARPA serão aprovados por lei complementar, cumpridos os dispositivos constantes neste artigo e após a aprovação do novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF.”*

Da leitura do **artigo 30 e seus incisos**, percebe-se que o mesmo padece de vício formal de inconstitucionalidade, pois a inserção no projeto original, por meio de emenda parlamentar, de diretrizes para as Áreas Reservadas para Parcelamento Futuro, invade a competência do Governador do DF para dispor sobre a destinação de áreas públicas, não tendo qualquer pertinência com o PL n. 133/2005.

### **10. Artigo 36**

**566901**

**“Art. 36.** *Ficam estabelecidas seis categorias de lote por uso, segundo o grau de restrição de atividades, conforme Listagem de Atividades Incômodas constante do Anexo VIII – Tabela 1:*

*I – lotes de maior restrição zero – R0: prioridade máxima ao uso residencial;*

*II – lotes de nível de restrição 1 (um) – R1: lotes de alta restrição ao uso comercial, industrial e coletivo ou institucional;*

*III – lotes de nível de restrição 2 (dois) – R2: lotes de média restrição ao uso comercial, industrial e coletivo ou institucional;*

*IV – lotes de nível de restrição 3 (três) – R3: lotes de baixa restrição ao uso comercial, industrial e coletivo ou institucional;*

*V – lotes de nível de restrição 4 (quatro) – R4: lotes com restrição ao uso habitacional;*

*VI – lotes de nível de restrição 5 (cinco) – R5: lotes de grandes dimensões, com restrição ao uso residencial, com exceção de uma residência para zeladoria, cuja área máxima de construção não poderá exceder aquela definida pelo Código de Edificações do Distrito Federal para residências econômicas.*

*§ 1º A localização das categorias de lote por uso, indicada no Mapa 6 do Anexo VI, bem como os diferentes níveis de restrição das atividades incômodas discriminadas no Anexo VIII, são determinados de acordo com a hierarquia das vias e das características da área em que se insere o lote.*

*§ 2º O nível de restrição das atividades diminui à proporção que aumenta a hierarquia das vias.*

*§ 3º Quando os lotes lembrados tiverem diferentes níveis de restrição de atividades, ou seja, categorias de uso diferentes, prevalecerá aquele referente ao da via de acesso principal à nova unidade imobiliária.*

*§ 4º No caso de desmembramento de lotes, o nível de restrição de atividades será referente ao da via de acesso principal às novas unidades imobiliárias.*

*§ 5º A implantação de atividades admitidas na categoria de uso R0, ou seja, lotes com nível de restrição 0 (zero), conforme previsto no Anexo VIII, será autorizada somente se o porte da atividade não ultrapassar 40% (quarenta por cento) da área construída da edificação.*

*§ 6º A implantação de atividades admitidas na categoria de lote R1, ou seja, lotes com níveis de restrição 1 (um), conforme previsto no Anexo VIII, será autorizada somente se o porte da atividade não ultrapassar 50% (cinquenta por cento) da área construída da edificação.*

*§ 7º Os lotes com nível de restrição 3 (três), ou seja, categoria de lote R3, localizados no Pólo de Modas, terão todo o pavimento térreo restrito às atividades comerciais, de prestação de serviços e industriais, e nos*

# 566901

---

*demais pavimentos será tolerado o uso residencial, vedada a construção de quitinetes ou apartamentos conjugados.*

*§ 8º Nos lotes com nível de restrição R4 ocupados por instituições religiosas será excepcionalmente admitida a construção de uma unidade residencial para habitação dos ministros ou titulares religiosos.”*

No que se refere ao **artigo 36 e incisos**, evidencia-se que a competência privativa do Poder Executivo foi usurpada, já que o estabelecimento de categorias de lote por uso, segundo o grau de restrição da atividade, foi introduzido no projeto original por emenda de deputado distrital, padecendo, pois, o artigo de vício de iniciativa, não tendo qualquer pertinência temática com o PLC n. 133/2005.

## **11. Artigo 93**

*“Art. 93. Fica estabelecido o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 1,5 (um inteiro e cinco décimos) e taxa de permeabilidade igual a zero por cento para o lote “f” da Área Especial da QE 7 do Guará I.”*

O estabelecimento de coeficientes máximo e a taxa de permeabilidade são matérias da competência privativa do Governador do Distrito Federal, não tendo, da mesma forma, pertinência com o projeto original, não podendo ser inseridas por emenda parlamentar.

Ademais, com a individualização de somente um lote, observa-se a total afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade, motivação e interesse público, insculpidos na Lei Orgânica do Distrito Federal em seu artigo 19, não sendo sequer razoável admitir-se a criação de parâmetros de uso do solo diferenciados para unidades imobiliárias de mesma natureza, havendo clara infração ao fim social de um plano diretor, qual seja *“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.”* (§ 1º do artigo 317 da LODF).

## **12. Artigo 95**

*“Art. 95. O Lote 1 da Chácara 1 do Setor de Mansões Bernardo Sayão, com área de 7.073,213m<sup>2</sup> (sete mil, setenta e três metros quadrados e duzentos e treze milímetros quadrados), passa a ter o uso coletivo, nível de restrição R2, coeficiente de aproveitamento 2 (dois) e taxa de permeabilidade de 30% (trinta por cento)”*

Da mesma forma, o **artigo 95**, inserido no ordenamento por emenda parlamentar, ao estabelecer o uso coletivo, o nível de restrição, o coeficiente de aproveitamento e a taxa de permeabilidade do Lote 1 da Chácara 1 do Setor de Mansões Bernardo Sayão, invade a competência do Governador para dispor sobre a matéria, incorrendo, assim, em vício de iniciativa, até mesmo porque não guarda pertinência com o projeto original.

## **13. Artigo 96**

# 566901

---

*“Art. 96. Fica estabelecido o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4 (quatro) e taxa de permeabilidade de 20% (vinte por cento) para as Áreas Especiais 3 e 5 da QE 46 do Guará II”.*

Também incorre em vício formal de inconstitucionalidade a inclusão, por meio de emenda de deputado distrital, do **artigo 96** na LC n. 733/2006, já que a previsão de coeficiente de aproveitamento máximo e de taxa de permeabilidade para as Áreas Especiais 3 e 5 da QE 46 do Guará II é matéria afeta ao Governador distrital, por dispor sobre a administração dos bens do Distrito Federal, além de não possuir pertinência com o PLC n. 133/2005.

## **14. Artigo 97**

*“Art. 97. Fica estabelecido o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 3 (três) para os lotes 5 e 7 da Rua 2; 5, 7, 9, 35 e 37 da Rua 12 e Lote 2 da Rua 20, todos do Pólo de Modas, desde que cumpridas as exigências.”*

O estabelecimento, por meio de emenda substitutiva, de autoria parlamentar, de coeficiente de aproveitamento máximo para os lotes 5 e 7 da Rua 2; lotes 5, 7, 9, 35 e 37 da Rua 12 e lote 2 da Rua 20, todos do Polo de Modas, fere a iniciativa para dispor sobre o ordenamento territorial local, que é do Governador do Distrito Federal, razão por que deve ser o dispositivo legal retirado do mundo jurídico, em face do manifesto vício de iniciativa.

Por todo o exposto, assiste razão em parte ao i. Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios ao questionar a constitucionalidade dos dispositivos ora impugnados, que foram acrescentados ao projeto de iniciativa do Excelentíssimo Governador do Distrito Federal no curso do processo legislativo, mediante emenda parlamentar, incidindo, assim, em inconstitucionalidade formal, pois afrontam as regras contidas na Lei Orgânica do Distrito Federal de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, e constituiriam hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto e implicarem aumento de despesa, segundo iterativa jurisprudência do colendo Supremo Tribunal Federal.

## **15. Anexos II, IV e VIII**

Com os vícios verificados nos artigos 10, 15, 19, 23, 26, 27 e 30, todos da LC n. 733/2006, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento de tais áreas no **Anexo II, Mapa 2, Anexo IV, Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E, e Anexo VIII – Tabela 1**, para que se excluam do zoneamento do Guará/DF as áreas lá indicadas.

## **II – DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**

Proclamada a inconstitucionalidade formal, em parte, da LC n. 733/2006, em sua redação original e nas alterações promovidas pela LC n. 815/2009, os dispositivos eivados de vício estarão extirpados, por inteiro, do mundo jurídico, tornando-se desnecessária a análise de eventual inconstitucionalidade material, conforme já proclamado por este eg. Conselho Especial no julgamento da ADI 2003 00 2 003368-7.

**566901**

Por fim, imperioso consignar a necessidade da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, em vista do interesse social a reger a matéria e da necessária segurança jurídica a disciplinar as relações ocorridas desde a edição da lei complementar impugnada, a teor do que estabelece o artigo 27 da Lei n. 9.868/1999.

Deveras, percebe-se que a retirada do ordenamento jurídico do Plano Diretor do Guará faz com que haja uma verdadeira desordem em relação às estratégias e diretrizes de desenvolvimento urbano do Guará, sendo notório que diversos empreendimentos imobiliários, amparados pelo novo regramento do Setor, já se encontram em estágios avançados ou até mesmo concluídos em alguns casos, não havendo como desconsiderar uma situação já consolidada, em face do enorme prejuízo financeiro e social advindos de eventual declaração de efeitos *ex tunc*.

Cumprе assinalar que os efeitos da presente decisão devem se restringir à vedação de construções a partir da sessão em que se iniciou o julgamento, ou seja, da data de hoje, vedando-se, inclusive, a partir da data presente, qualquer registro de memoriais de incorporação junto aos registros imobiliários.

Portanto, em conformidade com o que dispõe o artigo 27 da Lei n. 9.868/1999, a hipótese está a indicar a necessária atribuição de efeito *ex nunc* a esta decisão da forma acima assinalada.

Nessa conformidade, JULGA-SE PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade formal do **artigo 10**, no que se refere ao inciso XIV; do **artigo 12**, no que se refere aos §§ 4º e 5º; do **artigo 15**, no que se refere aos seguintes dispositivos: inciso III, alíneas “a”, “b”, e “c”; inciso IV; inciso V; inciso VI, alínea “a”; inciso VII; e inciso VIII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º; do **artigo 19**, no que se refere aos seguintes dispositivos: inciso I, alínea “a”; parte final do inciso III e alínea “b”; inciso IV, alíneas “a” e “b”, e parte final do inciso VI; do **artigo 23**, inciso II, alíneas “a” a “e”; do **artigo 26**, no que se refere aos incisos I a VII; do **artigo 27**, no que se refere aos seguintes dispositivos: inciso I, alíneas “a” e “b”; inciso II, alíneas “a” a “d”; inciso III, alíneas “a” e “c”; inciso IV, *caput* (no que toca à inclusão da Quadra 58 do Guará II) e alíneas “a” a “f”; inciso V, alíneas “a”, “b” e “c”; inciso VI, alíneas “a” a “d”; inciso VII, alínea “c”; inciso VIII, alíneas “a”, “b” e “c”; inciso IX, alínea “b”; inciso X, alíneas “a”, “b” e “c”; inciso XII, alíneas “a”, “b” e “c”; inciso XIII, alíneas “a”; inciso XVI, alíneas “a” a “d”; inciso XVI, alíneas “c”, “d”, “e” e “f”; inciso XVIII, parte final (criação do Setor Quaresmeira) e alínea “b”; inciso XIX; e inciso XX, alíneas “a” e “b”, e §§ 2º e 3º; e dos **artigos 30, 36, 93, 95, 96 e 97**, e das áreas previstas no **Anexo II, Mapa 2, Anexo IV, Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E**, e **Anexo VIII – Tabela 1**, por arrastamento, todos da Lei Complementar Distrital n. 733/2006, de 13 de dezembro de 2006, em face dos artigos 3º, inciso XI, 19, *caput*; 52; 72, inciso I; 100, inciso X; 318 e 321 (redação original), todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, com efeitos *ex nunc* e eficácia *erga omnes*.

**566901****INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL****O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Início o julgamento pela tese trazida da inconstitucionalidade formal.

Passo a analisar... (lê voto anexo)... sobre os temas diversificados.

Senhor Presidente, aqui, saio um momento do voto escrito, porque também foi invocado da tribuna o poder de emenda do Legislativo e a pertinência do substitutivo ao projeto de lei.

Devo dizer que esses não seriam temas que maculariam o ato legislativo, porque o fato de ser alvo de emenda parlamentar, e ser um substitutivo parlamentar ao projeto de lei, não vejo que traga alguma ofensa, mas sim o que se contém nesse substitutivo. Trata-se, não simplesmente da iniciativa parlamentar, mas sim o que ela traz no seu conteúdo, o que ela procura alterar. Então, creio que o simples fato de ser substitutivo é possível, mas as normas de formação da lei continuam presentes.

A Lei Orgânica estabelece... (lê voto anexo) ...inconstitucionalidade material.

Contudo, Senhor Presidente, egrégia Corte, creio que a complexidade do tema exige a incursão sobre outro aspecto. Não poderia deixar de completá-lo, porque penso que, em termo de organicidade, perder-se-ia na evolução do julgamento, pois observado no presente julgamento, possivelmente esse Relator poderia ficar sem o voto quanto à inconstitucionalidade material.

Aqui, surge uma questão devido ao avanço da jurisprudência em que se tem uma situação configurada como sendo questão preliminar, subjugando a questão material, caso viesse a ser acolhida.

Prossigo ainda quanto ao exame da inconstitucionalidade formal que depreendo da análise que fiz.

No entanto, a despeito... (lê voto anexo) ...ação direta de inconstitucionalidade. Sob pena de se incidir em um prejuízo gritante para a comunidade.

Dessa forma, deve... (lê voto anexo) ...da presente ADI.

Egrégia Corte, assim entendo, não obstante a disciplina legal trazer de forma diferente, porque, caso fosse a partir da publicação do julgado, estaríamos possibilitando a instalação de um caos nessa região e nos operadores econômicos da área da construção civil. Então, caso seja entendida pela Corte a inconstitucionalidade formal, ou mesmo a material, estou votando no sentido de que o efeito *ex nunc* se opera a partir do início do julgamento. Esse órgão possui muitos integrantes, o julgamento pode se arrastar e, conseqüentemente, teríamos uma situação bastante curiosa no aguardo de uma

## 566901

---

decisão final, em que novos projetos estariam iniciando, aí, sim, com maior agilidade devido a essa possibilidade.

Com essas considerações... (lê voto anexo) ...com as alterações.

Por que chego a essa conclusão? Os artigos que não foram tratados por mim em meu voto são artigos conceituais, programáticos e explicações. A persistência deles no ordenamento jurídico, caso seja declarada a inconstitucionalidade só desses artigos basilares, que contém a substância da lei que é atacada, creio que seria mais arriscado do que sua derrocada integral, porque, em verdade, o que sobra são conceitos e programas, artigos que se referem ao significado de cada um dos vocábulos que são utilizados no programa, normas programáticas dizendo a finalidade da lei, e assim por diante.

### **O Senhor Desembargador JOSÉ DIVINO DE OLIVERIA – Vogal**

Senhor Presidente, li os memoriais a que a Secretaria colocou no sistema, todas as peças do processo, o parecer do Ministério Público, o texto da própria lei; ouvi com a devida atenção, em primeiro lugar, o pronunciamento do Exm.º Senhor Procurador do Distrito Federal, depois, o do Advogado *amicus curiae*, que é o do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal (Sinduscon-DF), enfim, o voto analítico e profundo, elaborado pelo eminente Relator, que, sempre zeloso, analisou todas as normas impugnadas cotejando-as com a Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como o que diz sobre o processo legislativo. E, no caso, vislumbrou S. Ex.ª o eminente Relator várias inconstitucionalidades de ordem formal.

De fato, em conclusão e última análise, houve exorbitância odiosa do poder de emenda a projeto de lei de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo. Não se sabe por que os deputados distritais assim procederam.

Senhor Presidente, apesar da complexidade da causa e da sua consequência gravíssima, logo que vi as considerações do eminente Relator sobre a preliminar, fiquei aqui animado para solicitar vista a fim de elaborar voto com mais fôlego em meu gabinete, mas a questão merece uma solução urgente, porquanto, como bem alinhavou o eminente Desembargador Angelo Passareli, e da tribuna também disseram isso, além de essa lei ser de 2006, o Ministério Público demorou um pouco para impugná-la.

### **O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Desembargador José Divino, estou adotando as obras físicas iniciadas, não são autorizações de construção. É uma situação fática. É isso que estou adotando no meu voto, não sei se isso prevalecerá.

### **O Senhor Desembargador JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA – Vogal**

**566901**

---

Realmente, o efeito *ex nunc* é necessário para não causar mais prejuízo à sociedade brasileira, enfim, àqueles que inclusive lavraram escritura de compra e venda dos imóveis, etc. Se se esperar o trânsito em julgado, aí o prejuízo pode ser inominável. Então, acho prudente, tal qual fez o eminente Relator, também modular essa decisão com efeitos *erga omnes*, porém *ex nunc*, a partir do julgamento desta ADIn.

Sem mais delongas, acompanho o eminente Relator, proclamando a inconstitucionalidade de toda a lei ora impugnada, com reflexos, inclusive, naquela outra que a alterou (Lei Complementar 815).

**O Senhor Desembargador ROBERVAL CASEMIRO BELINATI – Vogal**

Senhor Presidente, em face da complexidade da matéria, peço vista.

**O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Vogal**

Aguardo.

**O Senhor Desembargador ARNOLDO CAMANHO – Vogal**

Senhor Presidente, peço licença ao Desembargador Roberval Casemiro Belinati e ao Desembargador Sérgio Rocha, que o aguarda, para adiantar o meu voto, sobretudo porque estou convocado por período bem curto aqui no Conselho Especial e tenho condição de proferi-lo.

Também recebi alentado memorial do *amicus curiae*, estudei a matéria com a profundidade necessária e, ao ouvir o voto do eminente Relator, fiquei convencido do acerto das considerações e das conclusões a que chegou S. Ex.<sup>a</sup>. Cabe destacar aqui, no particular, o elevado espírito público de S. Ex.<sup>a</sup>, que se preocupou com a questão fática da aplicação da lei de acordo com os fins sociais a que ela se destina, se incomodando, inclusive, com a repercussão da declaração de inconstitucionalidade com relação às situações já consolidadas. S. Ex.<sup>a</sup> deu a solução que, no meu modo de pensar, presta expressiva homenagem à lógica do razoável, na medida em que modulou o efeito da declaração de inconstitucionalidade, projetando-o para frente.

Com essas considerações que ora faço, peço vênia, Senhor Presidente, para subscrever às inteiras o voto do eminente Relator e votar também pela declaração de inconstitucionalidade, modulando os seus efeitos, assim como o fez S. Ex.<sup>a</sup>.

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

Senhor Presidente, estou habilitado a votar, mas a matéria realmente oferece grande complexidade. Vou aguardar a análise do Desembargador Roberval Casemiro Belinati, mas, para que eu não perca a

## 566901

---

oportunidade, quero cumprimentar o Desembargador Angelo Passareli pelo seu minucioso voto. Embora possa, eventualmente, até divergir em parte de seu douto voto, a sua análise mostrou extremo zelo com que conduziu um assunto de tamanha gravidade.

### **O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA – Vogal**

Senhor Presidente, peço licença, assim como o fez o eminente Desembargador Arnaldo Camanho, para proferir voto, até porque já pertenço à terceira idade, portanto, não sei se estarei aqui no próximo julgamento.

Assim como o fez o eminente Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, também cumprimento o eminente Desembargador Relator pelo trabalho exaustivo, primoroso e bem compreensivo para todos nós. Todos tivemos certeza absoluta de como o Desembargador Angelo Passareli pensa a respeito do tema. A clareza do voto de S. Ex.<sup>a</sup> merece todos os nossos elogios.

Senhor Presidente, estamos diante de norma, uma lei complementar, que veio a lume no dia 13 de dezembro de 2006; logo, há quase cinco anos, falta pouco mais de 14 dias para atingir o lustro.

O Ministério Público do Distrito Federal é bastante zeloso, cuida com eficiência dos temas da constitucionalidade das normas. No caso vertente, fez-se relativamente tardinho, e essa tardança do MP gerou uma complexidade em toda a sociedade. As construções civis ali edificadas são de porte, de diversos andares, como bem demonstram memoriais que me foram apresentados pelo nobre Advogado Luiz Cláudio de Almeida Abreu, patrono de interessado na demanda.

Essa complexidade do fato, aliada a esse retardamento da propositura da ação — o atraso que vem do autor da ação; o Desembargador Angelo Passareli fez a tramitação dentro de prazo razoável, porque há algum tempo esse processo já está em pauta —, faz com que se imponha redobrada cautela. E, nesse particular, com a devida vênia, penso que o voto do eminente Relator adota uma cautela quase perfeita, que é a de atribuir o efeito *ex nunc*. Será, a partir de hoje, o efeito da declaração de inconstitucionalidade, se, por este ângulo, o Tribunal manifestar-se por sua maioria qualificada.

Até aí muito cauteloso o eminente Relator, mas, retirando a lei, na sua totalidade, do mundo jurídico, faz com que temas da maior relevância caiam no limbo, fiquem ao desabrigo de qualquer proteção jurídica. É que alguns dispositivos da lei tratam de temas da maior relevância que estariam fora do mundo jurídico no voto do eminente Relator. Aí me vem bastante preocupação, e dela cuidarei no momento azado.

Senhor Presidente, a lei é de iniciativa do Poder Executivo. As emendas apresentadas, em princípio, têm pertinência temática; logo, o Executivo, que sempre contou com maioria na Câmara, devia exercitar o seu poder de polícia para que o projeto tramitasse da melhor forma possível. Não o fez, e ainda vem à tribuna, na data de hoje, cinco anos depois, e sustenta com

## 566901

---

toda a veemência que a lei tem qualidade técnica para subsistir. Pergunto qual seria a solução que o Senhor Governador engendraria para que a sua vontade política prevalecesse se este Tribunal declarasse a inconstitucionalidade da totalidade da norma, até porque S. Ex.<sup>a</sup> teria de disciplinar, com urgência, temas que, como já disse, cairiam no limbo. Teria de mandar projeto, embora esta lei dada como inconstitucional por vício de iniciativa, em caráter de urgência urgentíssima, até onde o processo legislativo admite, para que essa lacuna jurídica desaparecesse, voltasse o tema a ser devidamente regrado. O Guará não pode ficar sem regramento. Isso é indubitável, e aí todo o esforço feito por este Tribunal certamente cairia no limbo, porque aqueles dispositivos dados como inconstitucionais por vício de iniciativa, ou por aumento de despesas, estão sendo aplaudidos pelo Executivo desde o primeiro dia e até hoje. Repita-se, o Executivo do Distrito Federal sempre contou com maioria para legislar com tranquilidade. Então, se esse projeto passou com algumas alterações, é porque o Executivo entendia, durante a sua tramitação, que se tratavam de emendas correspondentes ao espaço mínimo da emenda política que o deputado poderia fazê-lo, e o fez, na crença de que assim procedia legitimamente, e o Executivo sancionou também na certeza de que estava elaborando o melhor diploma para o seu interesse, sem ter nenhuma ofensa à sua reserva de iniciativa. Se assim não fosse, o Executivo não teria sancionado. Se, porventura, cometesse o erro de sancionar, o que não é de se esperar, proporia ação em seguida, mostrando quais são os dispositivos inconstitucionais, no seu entender, por ofensa ao vício de iniciativa. Assim não ocorreu. Então, arredo o vício de iniciativa, porque os deputados assim procederam não com a chamada emenda “de contrabando”, mas trazendo emendas temáticas para o projeto de lei que dispõe sobre o plano diretor local da Região Administrativa do Guará – RA-X, que estabelece diretrizes e estratégias para o seu desenvolvimento sustentável e integrado. Executivo e Legislativo acreditaram que as emendas em tramitação eram aquelas destinadas ao espaço político dos parlamentares. Então, vício de iniciativa, até aí, pelo menos da minha parte, com a devida vênia do eminente Relator, já não posso apontar.

O aumento de despesa seria um item interessante para se discutir. Esses dispositivos dados como carreadores de despesas, além daquelas propostas pelo Executivo, a meu ver, está dentro do mínimo político destinado ao parlamentar em matéria desse jaez. O Executivo, ao propor matéria deste porte, há de estabelecer um plano amplo de despesas, porque o Legislativo não estaria simplesmente engessado a ponto de não apresentar emenda alguma, e, apresentando, haverá alguma despesa. A iniciativa é do Executivo, e a emenda é do parlamentar. Com ela, virão algumas despesas a mais. Prefiro contornar ainda esse enfoque.

Finalmente, Senhor Presidente, como disse, o texto da lei está sendo dado como inconstitucional na sua integralidade, e, assim fazendo, teríamos uma grande região do Guará sem lei alguma para disciplinar tema da maior relevância, como os Senhores Desembargadores poderão conferir, examinando dispositivo a dispositivo, título a título. Nesse particular, penso que a solução não se mostra compatível com o princípio da legalidade — teríamos um

**566901**

---

ambiente de terra de ninguém, sem controle algum por parte do Executivo, porque não teria plano diretor.

Senhor Presidente, penso que, nesse contorno, a melhor solução ainda é, pelo menos na primeira parte, julgar a ação improcedente e afastar completamente o vício de iniciativa, quer porque se trata de uma lei com quase cinco anos, quer porque os deputados exerceriam, necessariamente, o direito de emenda, e a iniciativa é do Executivo. Não se trata de lei de iniciativa de parlamentar. S. Ex<sup>as</sup> apenas exercitaram o direito de emendar, e as despesas são compatíveis com esse espaço destinado às emendas parlamentares. Com a solução dada pelo eminente Relator, o Guará ficará sem controle algum por parte do Executivo, o que é desastroso.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Desembargador Romão C. Oliveira, V. Ex<sup>a</sup> me permite uma consideração?

**O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA – Vogal**

É sempre uma alegria, eminente Desembargador Angelo Passareli.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Diferentemente do que V. Ex.<sup>a</sup> coloca, não entendi que a região ficará sem disciplina, porque, se estou fixando, no meu voto, a data de hoje para todas as obras iniciadas como passíveis de conclusão, a disciplina, ainda que tida por mim como inconstitucional, submete a continuidade desse sistema urbano, desde que tenha se iniciado.

No que diz respeito à questão da anuência do Poder Executivo, trago à lembrança que a Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal foi considerada insubsistente perante a Constituição Federal de 1988.

Disse o Ministro Celso de Mello, quando do julgamento da ADI 2.867-7, em 3/12/03:

*“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integralidade do ato legislativo eventualmente editado.*

*Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula n.º 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988.”*

**566901**

---

Eminente Desembargador Romão C. Oliveira, eu, que aprendi tanto com V. Ex.<sup>a</sup>, tenho que me posicionar, na interpretação que fiz, no sentido de que as obras iniciadas estão disciplinadas, ou seja, o que foi aberto o logradouro não será destruído. O que estou dizendo no fecho do meu dispositivo, e já esclareci verbalmente, é que não se entende por obras iniciadas as áreas meramente cercadas, sem que tenha sido iniciado qualquer ato material relativo à construção, nem mesmo somente haver sido cercado. Ou seja, o que conhecemos como a posse direta, a exteriorização da subjugação da coisa, não estaria sendo considerado — o simples ato de cercar. Isso é entendimento pessoal meu.

Quanto à disciplina jurídica, se a modulação, porventura, persistir, entendo que aquele conjunto urbanístico estaria ainda disciplinado pela norma que estamos apresentando.

Agradeço o aparte, eminente Desembargador Romão C. Oliveira.

### **O Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA – Vogal**

Agradeço a V. Ex.<sup>a</sup>, eminente Desembargador Angelo Passareli, com satisfação. Quando profiro voto e não há intervenção, parece-me que o relator está sem me ouvir, e tenho certeza que V. Ex.<sup>a</sup> está me acompanhando.

Senhor Presidente, não se ignora a lição trazida pelo eminente Relator a respeito da matéria sumulada no Supremo Tribunal Federal após o advento da Constituição de 1988. Por isso mesmo, não disse que a lei, embora inconstitucional, se convalidou com a sanção do Senhor Governador. O que disse foi que a vontade do Governador em ver seu projeto alterado pelo Parlamento é notória. S. Ex.<sup>a</sup> contava com maioria e não impôs a vontade do Executivo, porque entendeu, certamente, que o seu projeto era inferior em qualidade àquele que o Legislativo estava adotando.

Há outro enfoque que o eminente Relator traz à colação, e, aí sim, penso que não vamos jamais comungar no mesmo altar. É que o art. 85 e seguinte, cuida do Fundo de Desenvolvimento Urbano; o art. 87 e seguintes estabelecem o Estatuto do Impacto de Vizinhança, enquanto que, no capítulo 3, vamos encontrar as infrações e penalidades. Portanto, retirando esse Estatuto, qualquer infração ou penalidade também caiu nesse instante. Tudo isso é prejudicial tanto para o Distrito Federal quanto para a população do Distrito Federal. A meu sentir, a lei não poderá ser arredada na sua totalidade.

Com a devida vênia do eminente Relator, do ponto de vista de vício formal, julgo a ação improcedente.

Quanto à metodologia aplicada pelo eminente Relator, que indica que dispositivos da Carta Política local foram violados, mas não indica pontualmente quais os dispositivos violadores, até porque o raciocínio de S. Ex.<sup>a</sup> é

## 566901

---

para dar também a lei como inconstitucional na sua totalidade, não posso comungar, Senhor Presidente, com a devida vênia do eminente Relator.

Julgo a ação improcedente porque não vislumbro, na sua inteireza, o vício material, como faz o eminente Relator. Louvo, sim, o trabalho de S. Ex.<sup>a</sup>, pela luta e garra com que se houve, mas não entendo, neste instante, que o vício formal e o material estejam devidamente delineados para o fim de arredar a Lei 733, de 13 de dezembro de 2006, bem como a Lei 815, de 18 de dezembro de 2009, como diplomas inconstitucionais.

Em face do quadro que se desenhou, onde mais de 10 mil unidades foram construídas, a solução constante do voto do eminente Relator, com que faço coro, caso meu voto seja vencido, é aquela de emprestar efeito *ex nunc* ao julgamento. Nesse ponto, estou de acordo com o eminente Relator.

### **O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

Senhor Presidente, peço a palavra.

O eminente Desembargador Romão C. Oliveira invocou um argumento que considero importante.

Preocupa-me a questão da repercussão, porque é toda uma população que está a aguardar a definição do Tribunal a respeito do seu plano diretor.

Por isso, peço vênia ao Desembargador Roberval Casemiro Belinati para que possa adiantar o meu voto, apenas pensando nos efeitos que está se pretendendo dar e mostrando as inconveniências que podem suceder.

Primeiramente, quero salientar que, uma vez fora da lei, sempre teremos dificuldade de ter um bom resultado. Se a petição inicial fosse apta e suficientemente instruída e fundamentada, provavelmente não teríamos essa dificuldade de saber quais foram os dispositivos pretendidos e impugnados. A autoridade os conheceria, assim como os participantes dos processos, *amicus curiae* e outros tantos, de modo até a fazer um cotejamento entre o texto da lei, o texto dito ofendido e até princípios gerais de Direito.

O próprio Relator disse que a petição realmente oferece alguma dificuldade. E disse com razão. Mas superamos essa preliminar e viemos a tomar conhecimento dos preceptivos que estão sendo objeto de possível inconstitucionalidade nesta assentada.

### **O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, V. Ex.<sup>a</sup> me permite um aparte?

### **O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

**566901**

---

Com prazer, eminente Relator.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Excelência, a Secretaria tem um sistema que disponibiliza a todos os relatórios que são juntados aos autos.

No presente caso, no meu relatório, fiz questão de transcrever o projeto de lei do Executivo e a respectiva lei que dele resultou. Por iniciativa do Presidente e com a concordância dos interessados, foi dispensada a leitura do relatório, mas, na minha consciência, levei em consideração que todos tiveram acesso ao relatório. Na minha percepção, o contato inicial com a lei tinha se dado antes, senão, entenderia que, inobstante a delonga, teria de fazer este relatório, porque surpreender V. Ex.<sup>a</sup> com um julgamento que, a mim pelo menos, é tormentoso, seria um erro da minha parte. Não me opus à dispensa do relatório, onde fiz esse cotejo, porque me vi na situação de transcrever dispositivo por dispositivo.

No que diz respeito ao incomensurável voto proferido pelo Desembargador Romão C. Oliveira, que suscitou em V. Ex.<sup>a</sup> a perspectiva de manifestar voto, as colocações de S. Ex.<sup>a</sup> também poderiam ser alvo de novas ponderações. O estudo de impacto ambiental, determina a lei, será feito com base naquelas disposições substanciais.

Então, em meu voto, não estou arredando algo que tem vida própria, em meu voto.

Se o estudo de impacto ambiental é para ser feito a posterior sobre as consequências do advento dessa lei, e, em meu voto, no meu entendimento isolado, retiro-lhe as suas principais características; que valia teria esse estudo de impacto ambiental, se tomei a iniciativa de votar contra os próprios dispositivos que eram a linha mestra do ordenamento urbano dessa região administrativa?

É muito difícil o estudo que se faz, pois se fiquei um ano com o processo — esse é o total da tramitação, pois fiquei os últimos meses, em virtude de não estar convocado no Conselho, o que atrasou algumas sessões — e tive dificuldade de votar, imagine quem é surpreendido, em pleno julgamento, por essa quantidade de dispositivos legais que são cotejados um a um, seja nos aspectos da elaboração do diploma legal, seja no aspecto de conferência, de subsunção à Lei Orgânica.

Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, essa é a colocação que faço. Não foi minha intenção surpreendê-lo, quero deixar isso bem claro. Preocupava-me, desde o início, porque esse relatório é vastíssimo.

Novamente sou surpreendido com colocações como a do Desembargador Romão C. Oliveira, ao dizer: “mas V. Ex.<sup>a</sup> não viu o art. 83”, que estaria sendo aniquilado, indevidamente, no meu voto. É o estudo de impacto ambiental; em decorrência do quê? Da lei que estou dizendo que são os artigos mestres. Não deve subsistir? É por isso — esclareço que tomei o nome do

**566901**

Desembargador Romão C. Oliveira, porque não houve tempo de me manifestar sobre esse aspecto — Porque ainda continuo entendendo assim.

Fiz, também, o cotejo de todos esses votos entre si para ver a interdependência que eles mantinham. E coloco aqui que, não obstante essas colocações que são de suma importância para esse deslinde, não encontrei uma dependência entre esses dispositivos, mas uma interdependência, que um estava vinculado ao outro. Ao declarar inconstitucional a linha mestra do normativo, eu não poderia determinar que o estudo do impacto ambiental continuasse a ser feito sob outros parâmetros, porque a própria norma não teria mais(...)

Desculpe-me, Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, estou, hoje, incomodando, mas me vejo na condição de aclarar esses pontos, porque eles também me incomodaram na feita do meu voto.

### **O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

Agradeço o aparte de V. Ex.<sup>a</sup>, que é sempre esclarecedor.

O trabalho de V. Ex.<sup>a</sup>, tive o ensejo de salientar, foi metuculoso. Quem deveria ter sido metuculosa, nos termos do art. 3º da Lei de Regência nº 9.868, é a petição inicial, que indica o dispositivo da Lei, ou do ato normativo impugnado, e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações. Como não houve isso — V. Ex.<sup>a</sup> mesmo salientou no frontispício do seu voto, dizendo que realmente a petição inicial traz dificuldade — imagino o trabalho que V. Ex.<sup>a</sup> deve ter tido em analisar uma lei com mais de cem artigos para ver se são todos conforme a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica. Mas V. Ex.<sup>a</sup> fez isso com extrema sabedoria.

Analisei e anotei cada um dos pontos que V. Ex.<sup>a</sup> ia falando, são 14 artigos de uma lei com 110 artigos que foram objetados, e mais de 90 serão declarados inconstitucionais.

Retroajo um pouco para ver os fundamentos da ação direta de inconstitucionalidade e percebo que, de alguma forma, a ação direta é a inutilização do trabalho legislativo. Claro que não é uma invasão de poderes, o Poder Judiciário controlando outro poder. Mas sempre se cria uma tensão, um confronto entre poderes, porque um Poder disse algo e o outro disse: “não vale”.

Então qual foi o fundamento para que esse arrastamento se desse com relação a toda a lei? Suponho que — e nesse ponto fiquei um pouco desatento durante o voto — o que restaria da lei, ou seja, esses noventa e poucos artigos seriam conceituais, apenas. Mas, mesmo sendo conceituais ou mesmo que não houvesse utilidade alguma na lei, ela é formalmente indefectível, porque foi emanada de autoridade competente, passou por todas as comissões, foi votada e promulgada; não poderíamos retirá-la do mundo jurídico sob o fundamento da sua pouca utilidade.

E mais, um dos preceptivos que V. Ex.<sup>a</sup> houve por bem reconhecer a inconstitucionalidade é do art. 10, parágrafo único, XIV, que criou o Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, trechos 1 e 2, fruto de emenda

**566901**

---

parlamentar, e os outros dezesseis ou quinze setores que estão criados na lei, por exemplo: Pólo de Modas, Quadras Econômicas Lúcio Costa — QELC e Vila Tecnológica.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Posso responder a V. Ex.<sup>a</sup>?

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

Perfeitamente.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Foi feito um quadro analítico de cada um dos dispositivos que foram remetidos pelo Governador, as inovações é que foram consideradas.

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

Mas, se V. Ex.<sup>a</sup> retira toda a lei; suponho que elas deviam estar no projeto original do Governador, e esse (item) XIV é que foi objeto da(...) tópico 2 do voto de V. Ex.<sup>a</sup>: art. 10, parágrafo único, XIV, esse foi declarado inconstitucional; os demais não seriam, então. Como é que vão ficar o Pólo de Moda, a Colônia Agrícola Bernardo Saião e outros tantos?

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Em meu voto, Excelência, faço consideração sobre cada um deles. Digo que, se foram criados novos logradouros, novos serviços públicos, então já não poderia permanecer.

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

A autoridade legítima era o Governador; mandou o projeto. O item XIV, sim, foi fruto de uma emenda, então vamos retirá-lo. Mas retirar todos os outros?

Esse é um artigo dos noventa e tantos. O (artigo) a que o Desembargador Romão C. Oliveira se referiu é o 85, que cria um fundo de reserva que dá percentuais financeiros de aplicação no Guará; vai embora também.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Mas, dentro da concepção que foi a estrutura mestra tirada, como que o restante continua valendo?

**566901**

---

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

Mas o fundo não foi objeto de emenda parlamentar e nem foi objeto de declaração de inconstitucionalidade dos quatorze.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Entendo que mantém interdependência com o que foi feito. Concordo com o que o Desembargador Romão C. Oliveira disse, que o Governador tinha pleno controle político e que poderia ter determinado à bancada o melhor que fizesse, mas não o fez.

Lamentavelmente encontro na lei defeitos que, no meu entendimento, inviabilizam essas disposições complementares.

Peço desculpas a V. Ex.<sup>a</sup>, mas a divergência vai ser sempre uma constante.

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

Mas é uma divergência tão interessante que estou plenamente de acordo com cada um dos dispositivos analisados. V. Ex.<sup>a</sup> analisou e reconheceu que eles contrastam com a lei orgânica.

Dirirjo é do arrastamento que declarou inconstitucional toda lei, e uma lei que tem os mesmos conceitos, que devem ter gerado algumas situações jurídicas que nem sabemos. Mesmos conceitos, meras definições, quanto mais que colônias foram criadas, setores foram criados.

Essas considerações me levariam, então, a divergir em parte para reconhecer a inconstitucionalidade, tal qual o voto do eminente Relator, apenas nesses quatorze tópicos que V. Ex.<sup>a</sup> salientou, mantendo intacta a lei, porque não vejo nenhum lastro jurídico para poder reconhecer a inconstitucionalidade de uma lei pela sua pouca utilidade ou por alguma outra razão que não esteja supedaneada em lei.

Finalmente, com relação aos efeitos, V. Ex.<sup>a</sup> pontifica com sabedoria que, uma vez que a natureza da ADIn é extraordinária, ela teve que limitar os efeitos dela mesma. Então, temos interpretação conforme, redução de texto e até declaração de inconstitucionalidade pro-futuro (para frente), ou seja, não vai iniciar hoje e nem após o trânsito em julgado.

Essa modulação que V.Ex.<sup>a</sup> deu é absolutamente correta, é preciso modular respeitando o princípio da segurança jurídica, a boa-fé das pessoas e etc. O que chamaria a atenção, e aí o faço com endereço certo para a pessoa de V. Ex.<sup>a</sup>, o eminente Relator, é a questão do “*dies a quo*”, hoje, aludindo, na sua doura expressão, a uma questão física. Isso pode provocar uma corrida de construções de hoje para amanhã ou para a semana que vem, ou até a conclusão do julgamento.

**566901**

---

Então, penso que o “norte” que o Magistrado poderia adotar, e talvez de uma maneira mais segura, é um “norte” chamado “norte verdadeiro”, ou seja, aquelas construções que foram licenciadas, já existe um processo de licenciamento. No caso da lide, condomínios e edificações, incorporações imobiliárias, é a Lei 4.591, que permite a venda no terreno, na planta. Quantas pessoas devem ter comprado esses imóveis na planta e não têm construção física nenhuma. E aí? Não estamos a respeitar a segurança jurídica, a boa-fé das pessoas? Esses não são verdadeiramente marcos regulatórios? Não construiu nada, comprou (o imóvel) na planta, isso é comum, a lei permite.

Então, teríamos que discutir, debater num ponto, e aí V. Ex.<sup>a</sup> seria o nosso “norte”. Qual um outro “*dies a quo*” que seria seguro e que não provocasse uma corrida de hoje para amanhã, ou para a próxima terça-feira, até concluir o julgamento (...)

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Até concluir o julgamento, eu já disse que não, mas disse que é a data do início.

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

Pois é, mas amanhã haverá muitas provas. Um dirá: “eu comecei antes”; o outro, “os meus tijolos já estavam aqui”.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Estamos tratando de um julgamento que não é a higidez jurídica, mas exatamente a doença.

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

Mas não seria mais seguro estabelecer, por exemplo, construções licenciadas até o alvará?

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Dentro da concepção que já foi exposta, levei isso em consideração. Mas não entendi que esse Estado, que deixou de fiscalizar a sua bancada, que não tomou as iniciativas, vá agir agora, com extrema cautela quanto a esses aspecto de licenciamentos. Então, baseei-me em uma situação fática.

**O Senhor Desembargador FLAVIO ROSTIROLA – Vogal**

V. Ex.<sup>as</sup> me concederiam um aparte?

**566901**

---

V. Ex.<sup>a</sup> não entenderia que melhor fosse colocar, na parte final, obras iniciadas e licenciadas? Como bem ressaltou o eminente Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, obras eventualmente licenciadas e que passaram a ser comercializadas teriam que obrigatoriamente ter seu memorial de incorporação registrado e só obteriam esse registro com o licenciamento.

Seria, apenas, um acréscimo a fim de dar uma solução nesta parte final, uma correção melhor para que pudéssemos preservar essa situação.

### **O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Desembargador Flávio Rostirola, todas essas ponderações são cabíveis, aceitáveis, ou mesmo aceitas, mas se estamos aqui como legislador negativo fazendo uso de uma lei excepcional — porque o defeito maior da norma jurídica é a inconstitucionalidade — fazendo a exceção que a lei ordinária veio permitir ao Supremo Tribunal Federal trazendo para cá, e, além da exceção de ser legislador negativo, fazemos modulação e nessa modulação ainda determos em aspecto dessa profundidade, creio que estaríamos nos transformando em legisladores positivo.

Por isso, peguei somente um elemento, que é o fático, e tentei colocá-lo em meu voto. Possivelmente não seja a melhor solução, nem a que prevaleça, mas de todo o trabalho que fiz sobre essa matéria, cheguei a essa conclusão.

Digo a V. Ex.<sup>a</sup> que o registro de uma incorporação no cartório não elide a inconstitucionalidade que surpreendi. Há consequências para as pessoas? Sim. Mas já disse, no início dessa intervenção — que já é a terceira que faço no voto do Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, mas ele também estava fazendo uma troca de comentários comigo sobre esta questão — que, se levarmos em consideração cada um dos aspectos que existe nessa intrincada questão, surgirão outros, como o da incorporação, o do alvará de construção, o dos negócios jurídicos já celebrados.

A única coisa que estou tentando — porque a modulação já caiu no nosso meio jurídico como uma forma de atenuar esse legislador negativo — é usar um critério, que, óbvio, tem suas dificuldades, mas é, ao menos, o físico, do fático, do externado, porque as incorporações podem ser consideradas, se formos agir dentro de uma lógica de justiça, os contratos particulares celebrados, ainda que não em projetos de incorporação, e todos os outros, porque alguém será atingido, não haverá como.

Então, essa é a minha preocupação do não detalhamento, e procurei encontrar uma solução que não fosse a pior possível, mas tenho preocupação quanto a essa explicitação de todas as hipóteses para não prejudicar terceiros porque estamos trabalhando com o máximo defeito da norma jurídica que é a inconstitucionalidade. Sempre haverá consequências.

## 566901

---

### **O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

Esse debate foi bom exatamente para esclarecer esses pormenores, inclusive seria mais seguro deixar o texto da lei, porque, embora sem utilidade, não vai ofender ninguém.

Na questão da modulação dos efeitos, a lógica aqui já externada pelos Colegas é no sentido de que ela é uma consequência, é algo para depois, se e quando, porque tem até um pedido de vista. Declarada a inconstitucionalidade da lei, analisaremos os efeitos.

Então, no momento, meu voto é acompanhando o voto do eminente Relator, exceto com relação ao arrastamento, ou seja, preservo a lei na sua integralidade, excetuados os dispositivos que foram destacados por S. Ex.<sup>a</sup> que são manifestamente inconstitucionais.

### **O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Vogal**

Senhor Presidente, resolvi aguardar o pedido de vista do eminente Desembargador Roberval Casemiro Belinati no sentido de trazer argumentos mais ponderados, mas já havia em minha mente um voto mais ou menos delineado. Tudo que traria com mais rigor foi dito aqui pelo eminente Desembargador Romão C. Oliveira.

Levando em consideração a fugacidade da minha convocação e também a informação do Desembargador Roberval Casemiro Belinati no sentido de que, dada a complexidade da causa, não tem condição de garantir que trará isso na próxima sessão, tenho condição de votar, acompanhando o Desembargador Romão C. Oliveira, com todos os fundamentos por ele trazidos, julgando improcedente a ação e, no que se refere ao voto do eminente Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, gostaria de ponderar o seguinte: se for para considerar apenas alguns artigos inconstitucionais, a meu ver, a inicial estaria inepta, porque nesse caso a petição deveria trazer especificadamente esses artigos. O pedido é de inconstitucionalidade formal de toda a lei, por isso é que não foi aceita pelo desembargador Relator, ao que me parece.

### **O Senhor Desembargador OTÁVIO AUGUSTO – Presidente e Vogal**

Até agora não me manifestei como presidente, porque em questões de tal gravidade sempre pensei que a presidência não poderia se pronunciar para não induzir um ou outro entendimento, nem uma nem outra conformação.

Já ouvi, por mais de uma hora, todos os eminentes Colegas se pronunciando, e vou me permitir dizer a V. Ex.<sup>a</sup>, já antecipando o voto, que é acompanhando o voto do eminente Relator, inclusive quanto à modulação, porque essa lei é inconstitucional, essa lei é um PDOT regionalizado, com todas as graves consequências que o PDOT trouxe para o Distrito Federal, lei altamente inconstitucional, essa também o é.

**566901**

---

Lamentavelmente, o Ministério Público somente tomou visão para essa questão quatro anos após a sua edição porque, se hoje o Ministério Público tivesse ingressado com essa lei ao tempo próprio, logo após a sua edição, com certeza, inúmeras obras que hoje estão na região do Guará, não estariam edificadas, sequer teriam saído do projeto.

Pois bem, isso não aconteceu, lamentavelmente. Quatro anos se passaram, e vejo como o Senhor Relator trabalhou para, em prazo exíguo, permitir que hoje estivéssemos aqui reunidos para deliberar sobre a lei.

O voto de S. Ex.<sup>a</sup>, Desembargador Romão C. Oliveira, inclusive, no que concerne ao aspecto formal é irrefutável; é irrefutável, porque todas as normas que S. Ex.<sup>a</sup> pronunciou sobre a inconstitucionalidade formal foram objetos de emendas parlamentares que não constavam do projeto inicial e que trouxeram, muitas delas, recursos ou custos não comprometidos pelo Poder Executivo, foram acrescentados.

Mas, embora, como disse, antecipando o voto, tenha me pronunciado nos termos do voto do Relator, excluindo as questões atinentes à inconstitucionalidade material, já que proclamada a formal, segundo a orientação deste Plenário, desnecessária a análise sobre o aspecto material, também diviso, tal como fez o Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, que teríamos que proclamar a inconstitucionalidade apenas em parte da Lei Complementar 73 e suas alterações posteriores pela 815/2009. E por quê? Exatamente porque a proposta foi originariamente formulada pelo Poder Executivo que detém o poder de iniciativa específica nessa matéria.

Digo, após afastar parcialmente no meu voto, que posteriormente farei, não a leitura, mas apenas alguns comentários:

“Todavia afastada parcialmente... (escrito) ...alegada inconstitucionalidade material”.

São pontos que constam do meu voto, e que peço vênia aos eminentes Pares, pois deveria lê-los ao seu tempo próprio, mas não pude deixar de trazer à colação porque já foi suscitado no voto do Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, na medida em que S. Ex.<sup>a</sup>, da mesma forma, ao contrário do que fez o eminente Relator, modula, não só os efeitos da lei, como também a declaração de inconstitucionalidade da lei complementar ora em apreciação, fazendo com que os demais artigos não elencados pelo eminente Relator permaneçam íntegros, pois que dentro de uma política de ocupação regular do solo do Distrito Federal.

Peço escusas por ter adiantado meu voto, mas não podia deixar de fazê-lo.

### **O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Vogal**

Senhor Presidente, continuando meu voto, pedindo as mais respeitadas vênicas a V. Ex.<sup>a</sup> e ao eminente Relator, que trouxe um voto brilhante, a principal questão trazida foi o vício formal de iniciativa. E como bem disse o

## 566901

---

Desembargador Romão C. Oliveira, a iniciativa da proposta legal foi do Governador. O Governador teve a iniciativa e está formalmente, a meu ver, salvo melhor juízo, correta. O que houve foram emendas aceitas pelo Governador, durante o processo político, e aceitas pelo Governador na sanção legislativa, e aceitas pelo Governador na presente ação.

No corpo dos presentes autos o Governador sustenta a constitucionalidade, o Presidente da Câmara sustenta a constitucionalidade da lei, o Procurador-Geral do Distrito Federal sustenta a constitucionalidade da lei, os interesses econômicos imobiliários pedem a constitucionalidade da lei e, quer me parecer, que os 10.000 adquirentes de imóveis da região também pedem a declaração de constitucionalidade da lei.

Então, reiterando sempre as mais elevadas vênias, parece-me que nós julgadores não podemos nos distanciar dos aspectos fáticos, reais do que aconteceu. Essa lei é de 2006. Isso tem cinco anos. A sociedade, eminentes Pares, pede segurança jurídica. Com todo esse tempo decorrido, o Ministério Público vir agora alegar a inconstitucionalidade da lei? E ainda assim, de maneira questionável, porque não especificou os artigos dos quais queria a declaração de inconstitucionalidade.

Então, em prol da segurança jurídica e reconhecendo que todos os protagonistas deste caso querem a permanência desta lei, salvo o Ministério Público e os membros do Judiciário que votam pela inconstitucionalidade, com esses julgamentos e reforçando o aspecto de que, se for para declarar alguns artigos apenas inconstitucionais, então, a inicial deveria ter declinado esses artigos. E, nesse caso, seria o caso de inépcia da inicial.

Com esses simples argumentos e endossando *in totum* as sábias palavras do eminente Desembargador Romão C. Oliveira, acompanho a divergência inaugurada pelo Desembargador Romão C. Oliveira, julgando improcedente a presente ação.

### **O Senhor Desembargador JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA – Vogal**

Senhor Presidente, peço licença a V. Ex.<sup>a</sup>, mas ouvi com atenção os votos que me antecederam e me impressionou a ponderação feita pelo Desembargador Getúlio Moraes Oliveira quanto ao arrastamento daquelas outras normas que não foram objeto do cotejamento expresso do eminente Relator.

Então, quero retificar meu voto.

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS** propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 733, de 13 de dezembro de 2006, alterada pela Lei Complementar nº 815, de 18 de setembro de 2009, alegando, em síntese, que o instrumento normativo impugnado é formal e materialmente inconstitucional, pois afronta os art. 3º, XI, 15, X, 19, **caput**, 52, 53, 72, I, 100, X, 280, 289, § 1º, 314, 319, 320, 321 e 326, bem como os art. 56 e 57 do Ato das Disposições

# 566901

Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, isto porque, embora originado de projeto de lei complementar oriundo do Chefe do Poder Executivo, foi aprovado na forma de substitutivo e alterado por emendas parlamentares versando sobre matérias cuja iniciativa é exclusiva do Governador do Distrito Federal ou gerando aumento de despesas. Depois, o diploma normativo não guarda compatibilidade com a Lei Orgânica do Distrito Federal.

## PRELIMINAR – INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL

O Sindicato da Construção Civil do Distrito Federal, que foi admitido na ação como **amicus curiae**, sustenta que não foi observado o **princípio da especificação das normas**, porquanto não indicadas na petição inicial, de modo específico e individualizado, as normas supostamente inconstitucionais, nem apresentadas as razões justificadoras do suposto vício.

O autor da ação deixou evidenciado que o texto legal, em sua integralidade, viola os apontados dispositivos da Lei Orgânica, daí porque não procede a preliminar de inépcia da petição inicial.

A propósito, destaco o seguinte precedente:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.121/96. Cobertura de áreas frontais limítrofes destinadas a garagens ou varandas. Preliminar de inépcia da inicial rejeitada. (...)*

*1. Rejeita-se a preliminar de inépcia da inicial se o pedido de declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada encontra-se fundamentado, posto que de forma sucinta. (...).*<sup>1</sup>

## MÉRITO

O Poder Executivo encaminhou à Câmara Legislativa do Distrito Federal o Projeto de Lei Complementar nº 133/2005, cujo instrumento versa sobre o Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará – RA X, e do Setor de Indústria e Abastecimento – SIA – RA XXIX, bem como estabelece diretrizes e estratégias para seu desenvolvimento sustentável e integrado, o qual recebeu emendas parlamentares, resultando na Lei Complementar nº 733, de 13 de dezembro de 2006, alterada pela Lei Complementar nº 815/2009.

## A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A inconstitucionalidade formal, conforme ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA, se manifesta quando “... *as normas são formuladas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela Constituição.*”<sup>2</sup>

Por seu turno, as emendas parlamentares visam estabelecer a possibilidade do Poder Legislativo, casa dos representantes do povo, contribuir na elaboração da norma que rege a Administração Pública. Contudo, o poder de emenda não se estende à matéria que é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, que não guarde pertinência temática com a proposta original, não

<sup>1</sup> Ac. nº 314.791, Relator GETULIO PINHEIRO, Conselho Especial, julgado em 15/07/2008.

<sup>2</sup> In Comentário Contextual à Constituição, 6ª edição, Editora Malheiros, pág. 538.

**566901**

podendo, outrossim, resultar no aumento da despesa prevista, sob pena de tornar inócuas as reservas legislativas previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica.

De acordo com os art. 3º, XI, 52 e 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal, e art. 14 do Decreto nº 10.829/87, respectivamente, **verbis**:

*Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:*

(...)

*XI – zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição nº 532 do Livro do Tombo Histórico, respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto nº 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 12, de 1996.)*

(...)

*Art. 52. Cabe ao Poder Executivo a administração dos bens do Distrito Federal, ressalvado à Câmara Legislativa administrar aqueles utilizados em seus serviços e sob sua guarda.*

(...)

*Art. 72. Não será admitido aumento da despesa prevista:*

*I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal;*

(...)

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

(...)

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

*Art. 14. O Governador do Distrito Federal proporá a edição de leis que venham a dispor sobre o uso e ocupação do solo em todo o território do Distrito Federal.*

(...)

**ANÁLISE DAS NORMAS CONTIDAS NA LEI COMPLEMENTAR Nº 733/2006, RESULTANTES DE SUPRESSÕES, ALTERAÇÕES OU INCLUÍDAS NO PROJETO ORIGINAL POR EMENDAS PARLAMENTARES**

**NORMA RESULTANTE DE EMENDA DE SUPRESSÃO, SEM INVADIR A COMPETÊNCIA PRIVATIVA OU DEMANDAR AUMENTO DE DESPESA**

# 566901

---

- **Art. 1º** - As disposições originais concernentes à Região Administrativa do Setor de Indústria e Abastecimento – SAI – RA XXIX - foram retiradas do projeto original pela Câmara Legislativa, mantidas apenas as normas relativas à Região Administrativa do Guará – RA X.

A supressão não viola o princípio da reserva de iniciativa do Governador e guarda relação lógica com a matéria tratada no projeto encaminhado ao Poder Legislativo, não resultando, outrossim, em aumento de despesa, daí porque não há vício a ser proclamado.

EMENDAS PARLAMENTARES VEICULANDO MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO AOS ART. 3º, XI, 52 E 100 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, E ART. 14 DO DECRETO Nº 10.829/87

- **Art. 10, parágrafo único, XIV** – Inclui o Setor de Múltiplas Atividades como integrante do Plano Diretor.

- **Art. 15:**

- **Incisos III a VIII** – Incorpora áreas, corrige a implantação do lote do SENAI e prevê a implantação de equipamentos e atividades para usufruto da comunidade, a criação e elaboração de área verde, bem como inclui áreas no programa de regularização fundiária.

- **§§ 1º, 2º, 3º e 4º** - Prevêem o pagamento de indenização por benfeitorias realizadas na Reserva Ecológica do Guará e no Parque Ecológico do Guará, assegura a transferência de ocupantes para áreas rurais do Distrito Federal ou para lotes habitacionais, e exclui chácaras da poligonal de ampliação da Reserva Ecológica do Guará.

**Art. 23, II, 'a', 'b', 'c' e 'd'** – Incluem no projeto especial de regularização áreas urbanas não contempladas na proposta inicial.

**Art. 26, I, II, III, IV, V, VI e VII** – Dispõe sobre a implementação do Centro Metropolitano do Guará II, com a criação de novas áreas e parcelamento do CAVE, adoção do uso comercial de bens e prestação de serviço e institucional como usos exclusivos, criação de área para a feira de artesanato que funciona na QE 38, destinação de unidade imobiliária para hospital, equipamento educacional, estabelecimento de coeficiente de aproveitamento, bem como limites máximos de altura para as edificações, devendo ser ressaltado que a previsão de instalação de equipamentos de infraestrutura urbana e equipamentos públicos comunitários (V) implica em aumento de despesa.

**Art. 27:**

- **Inciso I, 'a' e 'b'** – Dispõem sobre coeficientes de aproveitamento máximo, nível máximo de restrição de uso, e aplicação de instrumentos urbanísticos da outorga onerosa da alteração de uso, transferência do direito de construir, IPTU progressivo e operação urbana consorciada.

- **Inciso II, 'a', 'b', 'c' e 'd'** – Versam sobre coeficientes de aproveitamento, altura máxima de edificações, aplicação do nível de restrição e

## 566901

---

destinação de área pública, por intermédio da criação de unidades imobiliárias destinadas ao uso institucional.

- **Inciso III, 'a', e 'c'** - Criação de novas unidades imobiliárias e estabelecimento do nível máximo de restrição de uso.

- **Inciso IV, 'a', 'b', 'c', 'd' e 'f'** - Criação de quadra habitacional no Guará II (QE 58), aplicação de nível máximo de restrição de uso, adoção de densidade habitacional máxima, previsão de criação de unidades imobiliárias destinadas à implantação de equipamentos públicos de saúde, educação, cultura, lazer, creches e de segurança, criação de área para implantação definitiva de feira permanente, transformação da unidade de conservação ambiental do Bosque dos Eucaliptos em Parque Vivencial Urbano, conservação de parte da área da antiga lagoa de estabilização para a instalação de equipamentos públicos comunitários e praça, que também geram aumento de despesa.

- **Inciso V, 'a', 'b' e 'c'** - Elaboração de projeto de reabilitação urbana e parcelamento da área ocupada por comércio na via de acesso ao SCEE/SUL e SMAS, aplicação de nível máximo de restrição e adoção de coeficiente de aproveitamento.

- **Inciso VI, 'a', 'b', 'c' e 'd'** - Implantação e recuperação de equipamentos públicos comunitários, recuperação da infraestrutura de espaços públicos e a revisão do parcelamento e do sistema viário da Vila Tecnológica, que também geram aumento de despesa.

- **Inciso VII, 'c'** - Concede isenção fiscal, o que somente pode ser efetivado por lei específica (Lei Orgânica, art. 131, I).

- **VIII, 'a', 'b' e 'c'** - Promovem a articulação espacial da feira do Guará e adjacências, com a previsão de ciclovias e incorporação do estacionamento vinculado à Estação Feira do Metrô, gerando aumento de despesa.

- **IX, 'b'** - Estabelece como diretriz a alteração ou extensão do uso de lotes destinados a parques infantis, no Guará I, visando à implantação de equipamentos diversos, destinados à população infantil, infanto-juvenil e idosa.

- **X, 'a', 'b' e 'c'** - Prevêem a criação de novas vias, extensão de uso de lotes lindeiros, gerando, também, aumento de despesa.

- **XII, 'a', 'b', 'c'** - Dispõem sobre a destinação de área pública.

- **XIII, 'a'**- Prevê a criação de calçadões, quiosques e mobiliário urbano no projeto paisagístico do Guará II e o **ParkShopping**, resultando em elevação de despesa.

- **XVI, 'a', 'b', 'c' e 'd'** - Dispõem sobre coeficientes de aproveitamento máximos, níveis de restrição, bem como a criação de unidades imobiliárias públicas, e alteração na altura máxima de edificações previstas no projeto original, ocasionando, também aumento de despesa.

# 566901

---

- **XVII, 'c', 'd', e 'f'** – Prevêem a elaboração de projeto de parcelamento urbano para a área atualmente ocupada pelo Jóquei Clube, criando-se o Setor Jóquei Clube, com observância de coeficientes máximos, a adoção de uso residencial, de atividades complementares de atendimento à população local e de lazer ecológico, a incorporação de faixa verde de transição, bem como a reserva, no projeto de parcelamento, de área destinada a implantação de parque ecológico e espaço de cultura, esporte e lazer e aplicação de nível máximo de restrição de uso.

- **XVIII, 'b'** – Dispõe sobre a criação do Setor Quaresmeira (SQUA) e de coeficiente de aproveitamento máximo.

- **XIX** – Criação de novas unidades imobiliárias no setor de Oficinas Sul (SOF/SUL).

- Inciso **XX**:

**'a' e 'b'** - Previsão de elaboração de projeto de parcelamento urbano para a área utilizada como depósito de materiais de construção e areia no Setor de Múltiplas Atividades Sul - SMAS, bem como disposição sobre coeficiente máximo de aproveitamento e níveis de restrição máximos.

- **§§ 2º e 3º** - Disposição sobre criação de novas unidades imobiliárias e coeficientes máximos de aproveitamento.

**Art. 30** – Disposições sobre área pública destinada a parcelamento futuro.

**Art. 36** – Estabelece categorias de lotes por uso, de acordo com o grau de restrição de atividades.

**Art. 93** – Fixa coeficientes de aproveitamento máximo, bem como taxa de permeabilidade.

**Art. 95** – Estabelece nível de restrição, fixa coeficiente de aproveitamento e taxa de permeabilidade referente ao lote 1 da Chácara 1 do Setor de Mansões Bernardo Sayão.

**Art. 96** – Fixa o coeficiente de aproveitamento máximo e taxa de permeabilidade para as Áreas Especiais 3 e 5 da QE 46 do Guará II.

**Art. 97** - Dispõe sobre o coeficiente de aproveitamento máximo para os lotes 5 e 7 da Rua 2; 5, 7, 9, 35 e 37 da Rua 12 e lote 2 da Rua 20, todos do Polo de Modas.

## EMENDAS QUE IMPLICAM EM AUMENTO DE DESPESA EM PROJETO DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO AO ART. 72 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL

- **Art. 12:**

**caput** - O conteúdo do art. 26, que foi inserido no art. 12, **caput**, já constava do projeto encaminhado ao Legislativo, de modo que não houve desvirtuamento da proposta original.

**566901**

**§§ 4º e 5º** - Os §§ 4º e 5º foram alterados para contemplar a construção de campos de futebol, criação de unidades imobiliárias destinadas a atividade cultural, implantação do Centro de Assistência Judiciária, ginásios de esportes, restaurante comunitário, biblioteca, delegacia de polícia, estacionamentos públicos etc.

**- Art. 19:**

- **inciso I, 'a'** – estabelece que o projeto de implementação da Via Interbairros preveja o aumento do número de interseções dela com a malha urbana local do Guará I, Guará II, SIA e SOF.

- **Inciso III, 'b'** – determina que sejam consideradas as possibilidades de diversificação de usos e atividades dos lotes contíguos à via perimetral sentido norte/sul.

- **Inciso IV, 'a' e 'b'** – prevê pontos de interseção da via perimetral sentido norte/sul com a malha viária local e integração com as Quadras Econômicas Lúcio Costa, devendo ser consideradas as possibilidades de diversificação de usos e atividades dos lotes contíguos a ela, exceto uso residencial.

- **Inciso VI, parte final** – criação de vias entre a QE 38, o Guará II e a Via EPIA, entre a QE 38, o Guará II e a futura QE 48, promovendo novas saídas do Guará II e integrando ao tecido urbano local as quadras 42, 44 e 46.

Nesse contexto, é manifesta a inconstitucionalidade formal das normas acima referidas, pois resultam de emendas parlamentares que veiculam matérias de competência exclusiva Governador para deflagrar o processo legislativo, ou implicam em aumento da despesa em projeto de iniciativa privativa do Poder Executivo.

A propósito, destaco os seguintes precedentes:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 803/2009. LEI QUE DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL - PDOT. EMENDAS PARLAMENTARES. POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA PERTINÊNCIA À MATÉRIA DA PROPOSIÇÃO E NÃO ACARRETE AUMENTO DE DESPESA. ARTIGOS IMPUGNADOS QUE TRATAM DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA. EXORBITÂNCIA DO PODER DE EMENDA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. OCUPAÇÃO DESORDENADA DO TERRITÓRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.*

*1. Inconstitucionalidade formal. Incidem em vício de inconstitucionalidade formal os artigos impugnados que resultaram de emenda de iniciativa parlamentar, tendo em vista a competência privativa do Governador do Distrito Federal acerca da iniciativa de leis que disponham sobre uso e ocupação do solo.*

**566901**

- A reserva de iniciativa a outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar, desde que pertinente à matéria de proposição e não acarrete aumento de despesa.

- Evidenciada a violação das disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal que conferem privativamente ao Chefe do Poder Executivo a legitimidade para a propositura de leis sobre a administração de áreas públicas e sobre o uso e ocupação do solo no Distrito Federal. Inconstitucionalidade formal também presente em função: a) da inclusão de novas áreas e setores habitacionais por emenda parlamentar, com nítido aumento de despesa não prevista (violação ao art. 72, 1, da LODF) e b) da adição de matérias sem qualquer pertinência temática com o projeto e que deveriam constar somente da Lei de Uso e Ocupação.

(...)

- Ação julgada parcialmente procedente. Unânime.<sup>3</sup>

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 51 DA LEI 15.301, DE 10 DE AGOSTO DE 2004, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. APLICAÇÃO IMEDIATA DE SUSPENSÃO PREVENTIVA A SERVIDOR DA POLÍCIA CIVIL, ASSIM QUE RECEBIDA DENÚNCIA PELA PRÁTICA DE DETERMINADOS CRIMES. VIOLAÇÃO ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA (INCISOS LIV E LV DO ART. 5º DA CF).

(...)

3. O Poder Legislativo detém a competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 48 da CF). Tal competência do Poder Legislativo conhece, porém, duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matéria estranha à versada no projeto de lei (requisito de pertinência temática); b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Executivo, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). (...)

(...)

5. Ação direta que se julga procedente.<sup>4</sup>

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º DA LEI DISTRITAL N. 4.460, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2009. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. ORGANIZAÇÃO. FUNCIONAMENTO. LEI COMPLEMENTAR. NECESSIDADE. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA.

Reconhece-se a existência do vício formal de inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei Distrital n. 4.460, de 28 de dezembro de

<sup>3</sup> Ac. 424689, Relator OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, julgado em 27/04/2010.

<sup>4</sup> ADI 3288, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2010.

**566901**

2009, o qual resultou de emenda ao Projeto de Lei de autoria do Chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2010, uma vez que a emenda parlamentar, além de não haver guardado relação de pertinência com a proposta original, acabou tratando da organização e funcionamento do Tribunal de Contas do Distrito Federal e do Ministério Público de Contas do Distrito Federal, matérias que somente podem ser veiculadas por lei complementar.<sup>5</sup>

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 16 DA LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL N.º 751, DE 29.09.1991. ANISTIA DE DÉBITOS DE SERVIDORES E MEMBROS DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. DIPLOMA LEGISLATIVO CRIANDO O FUNDO DE MODERNIZAÇÃO, MANUTENÇÃO E REEQUIPAMENTO DA POLÍCIA DICAL DO DF - FUNPCDF.**

*Na esteira dos precedentes desta e. Corte de Justiça e do Excelso Supremo Tribunal Federal, são inconstitucionais as disposições inseridas pelo Poder Legislativo que não guardem relação lógica com a matéria tratada no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo.*

*In casu, afigura-se inconstitucional o artigo 16 da Lei distrital nº. 751/91, que anistia os débitos de servidores, ex-servidores, membros e ex-membro da Câmara Legislativa do DF em decorrência da aplicação da Resolução nº. 32/91, porquanto inserido em projeto de lei criando o Fundo de Modernização, Manutenção e Reequipamento da Polícia Civil do DF - FUNPCDF.<sup>6</sup>*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. LEI ESTADUAL 13644/2000, ARTIGO 51, §§ 1º E 2º. OFENSA AOS ARTIGOS 22, XXV, E 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EMENDA PARLAMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ACUMULAÇÃO DE ATIVIDADE CARTORIAL DE NOTAS E DE REGISTRO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. NORMA DE NATUREZA SECUNDÁRIA. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. EXAME. IMPOSSIBILIDADE.**

*1. A Constituição Federal veda ao Poder Legislativo apenas a prerrogativa da formalização de emendas a projeto originário de Tribunal de Justiça, se delas resultar aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial.*

*(...)*

*Ação conhecida em parte e, nesta parte, julgada improcedente.<sup>7</sup>*

*Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o*

<sup>5</sup> Ac. 494629, Relator NATANAEL CAETANO, Conselho Especial, julgado em 22/03/2011.

<sup>6</sup> Ac. 364928, Relator CARMELITA BRASIL, Conselho Especial, julgado em 16/06/2009.

<sup>7</sup> ADI 2350, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2004.

**566901**

*Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.<sup>8</sup>*

Por fim, no que concerne aos artigos remanescentes da lei impugnada, observa-se que não foi extrapolado o poder de emenda, daí porque é desnecessário pronunciar a inconstitucionalidade por arrastamento, máxime porque o afastamento das normas declaradas formalmente inconstitucionais não interferem em seu significado autônomo.

### **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**

Declarada a inconstitucionalidade formal, é curial que fica sem objeto a pretensão de afastar a norma do mundo jurídico por vício material.

Nesse sentido:

*EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO DISTRITO FEDERAL - PDOT. ALEGAÇÃO OMISSÃO, CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE. INOCORRÊNCIA. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS.*

(...)

*- Uma vez proclamada a inconstitucionalidade formal, a lei, por inteiro, está extirpada do mundo jurídico, tornando-se desnecessária a análise da inconstitucionalidade material (...).<sup>9</sup>*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. DESNECESSIDADE DE PRONUNCIAMENTO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM RAZÃO DO VÍCIO FORMAL.*

*(...) No momento em que o Tribunal diz que a lei é formalmente inconstitucional, não há necessidade de proclamar que materialmente também o é.<sup>10</sup>*

### **DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - MODULAÇÃO DOS EFEITOS**

Conforme acentuado pelo eminente Ministro JOAQUIM BARBOSA, a “... modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade pressupõe a inequívoca excepcionalidade do quadro em que

<sup>8</sup> ADI 546, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999.

<sup>9</sup> Acórdão nº 432848, Relator OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, julgado em 06/07/2010.

<sup>10</sup> Acórdão n. 428012, Relator LÉCIO RESENDE, Conselho Especial, julgado em 08/06/2010.

**566901**

*se insere a prestação jurisdicional. Tal excepcionalidade se caracteriza pelo risco extremo à segurança jurídica ou ao interesse social.”<sup>11</sup>*

No caso em apreço, observa-se que a Lei Complementar nº 733 foi promulgada em 13 de dezembro de 2006, portanto, há mais de 05 (cinco) anos, e a retirada do mundo jurídico dos dispositivos acima enumerados certamente causará impacto com efeitos indesejáveis na comunidade atingida, pois o dispositivo versa sobre o Plano Diretor do Guará, em cuja vigência foram erguidas edificações e constituídas situações jurídicas consolidadas, tudo estando a recomendar a modulação dos efeitos e da eficácia da declaração de inconstitucionalidade, em atenção à segurança jurídica e ao interesse social.

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido formulado na petição inicial e **DECLARO** a inconstitucionalidade formal, com eficácia **erga omnes** e efeitos **ex nunc**, a partir do início do julgamento da presente ação, dos art. 10, parágrafo único, XIV, 12, §§ 4º e 5º, 15, III, IV, V, VI, ‘a’, VII e VIII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, 19, I, ‘a’, III, **in fine**, ‘b’, IV e VI, **in fine**, 23, II, ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, 26, I, II, III, IV, V, VI e VII, 27, I, ‘a’ e ‘b’, II, ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, III, ‘a’ e ‘c’, IV, ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘e’, e ‘f’, V, ‘a’, ‘b’ e ‘c’, VI, ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, VII, ‘c’, VIII, ‘a’, ‘b’ e ‘c’, IX, ‘b’, X, ‘a’, ‘b’ e ‘c’, XII, ‘a’, ‘b’ e ‘c’, XIII, ‘a’, XVI, ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, XVII, ‘c’, ‘d’, ‘e’ e ‘f’, XVIII, parte final, e ‘b’, XIX, XX, ‘a’ e ‘b’, e §§ 2º e 3º, 30, 36, 93, 95, 96 e 97, todos da Lei Complementar nº 733/2006, alterada pela Lei Complementar nº 815/2009.

Comunique-se nos termos do art. 126 do RITJDFT.

É como voto.

#### **O Senhor Desembargador HUMBERTO ADJUTO ULHÔA**

Senhor Presidente, entendo que neste momento cabe-nos examinar a matéria apenas no que se refere ao vício formal. Ou estou enganado?

#### **O Senhor Desembargador OTÁVIO AUGUSTO- Presidente e Vogal**

V. Ex<sup>a</sup> tem toda razão, apenas nos limitar a esse aspecto formal.

#### **O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Senhor Presidente, fui o Relator, deixe-me só fazer uma colocação.

Quero abonar as palavras colocadas pelo Desembargador Humberto Adjuto Ulhôa, porque só antecipei a questão material porque estou vinculado, senão ficaria sem voto caso ficasse derrotado.

<sup>11</sup> AgR/AgI 627.770, 2ª Turma.

## 566901

---

### **O Senhor Desembargador DÁCIO VIEIRA – Vogal**

O meu voto caminha na mesma trilha da divergência em relação à parcial procedência do pedido, quanto às emendas parlamentares. Preocupa-me não definir essa questão, diante dos debates, em relação à modulação, aos efeitos que decorreriam desse julgamento.

Então, nessa situação, V. Ex<sup>a</sup> teria adiantado o voto em relação aos efeitos do julgamento procedente do pedido, em relação à emenda parlamentar.

Teria trazido voto quanto à inconstitucionalidade material, mas acredito que seria melhor não apreciá-la, acho que seria despiciendo nesta fase ou até neste julgamento.

Mas V. Ex<sup>a</sup> modulou os efeitos em relação...

### **O Senhor Desembargador OTÁVIO AUGUSTO – Presidente e Vogal**

Na verdade, já antecipando meu voto, no caso, estou de acordo com o Relator, nesse aspecto.

A minha divergência com o eminente Relator é apenas no que concerne ao arrastamento total da lei, mas na modulação dos efeitos também o faço, porque já existem obras construídas, outras em edificação, e não podemos esquecer a realidade, evidentemente.

Inclusive faço, tal como fez o eminente Relator, restringindo a aplicação da inconstitucionalidade à vedação de construções a partir da sessão em que se iniciou o julgamento, ou seja, da data de hoje. Vedando inclusive, a partir da data presente, qualquer registro de memoriais de incorporação junto aos registros imobiliários, isso consta no meu voto.

Em outras palavras, de hoje para frente não se faz mais nada, absolutamente mais nada. Esse é meu entendimento.

Agora, ressalvo tudo o que está sendo construído, porque não sou mais realista do que ...

### **O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Senhor Presidente, dentro do voto que proferi, evidentemente que a terminação, a conclusão do que se iniciou tem que ser feita, porque senão teremos esqueletos, somente isso, Excelência. É lógico que vão continuar a trabalhar no local, vai continuar a existir movimentação de obra, porque parar também não pode.

### **O Senhor Desembargador DÁCIO VIEIRA – Vogal**

Senhor Presidente, acho que estamos todos assentes com relação ao tema, que realmente é preocupante, questões jurídicas de alta

**566901**

---

indagação. Apenas estou preocupado quanto à fixação e também com o efeito social que pode decorrer desse julgamento. Seria, então, com efeito *ex nunc* a partir desse julgamento.

O Desembargador Getúlio Moraes Oliveira colocou diferentemente, não é?

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

Achei a ponderação do Desembargador Flavio Rostirola o meio-termo. Fez uma ponderação que achei bastante plausível, para aquelas construções não-licenciadas, o marco seria hoje...

**O Senhor Desembargador FLAVIO ROSTIROLA – Vogal**

Aquelas construções licenciadas e com memorial de incorporação registrado, essas poderiam continuar.

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal**

Essas poderiam continuar, e, a *contrario sensu*, aquelas não-licenciadas e que não se iniciaram não poderão fazê-lo a partir da data de hoje.

Então, a diferença é mínima, é só questão de haver ou não licenciamento, acho essa a melhor proposta até agora.

**O Senhor Desembargador DÁCIO VIEIRA – Vogal**

Vou até mais, vou colocar licenciada e autorizada.

Estou adaptando agora, exatamente para não haver divergência nesse ponto. Teria trazido no voto considerando também o de V. Ex<sup>a</sup>, estou retirando essa parte do julgamento material, mantendo íntegras as regras complementares, mas as retiro do meu voto. Acho que é realmente despiendo o julgamento, não faz parte, inclusive, do questionamento colocado neste Juízo.

Estou adaptando para julgar parcialmente procedente, no meu voto, está escrito, para declarar a inconstitucionalidade formal de todas as emendas parlamentares, na forma do substitutivo que contraria o projeto original de iniciativa do Poder Executivo local, com efeitos *ex nunc*, preservando as construções e edificações essenciais e autorizadas a partir desse julgamento.

Como visto da exposição, a presente ação direta visa a declaração de **inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 733**, de 13 de dezembro de 2006 que **“dispõe sobre o Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará – RA X, que estabelece diretrizes e estratégias para seu desenvolvimento sustentável e integrado”** e, ainda, as alterações feitas

## 566901

pela **Lei Complementar nº 815**, de 18 de setembro de 2009, que **“altera a Lei Complementar nº 733”**.

Aponta o autor, como paradigmas de controle abstrato dessas normas ora impugnadas, os artigos 13, inciso XI, 15, inciso X, 19, *caput*, 52, 53, 72, inciso I e 100, inciso X, 280, 289, § 1º, 319, 320, 321, 326, da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como artigos 56 e 57 do Ato das Disposições Transitórias.

Inicialmente, quanto à questão **preliminar de inépcia da petição inicial**, cumpre anotar ser incontroversa a orientação pretoriana no sentido de que *“não se conhece da ação direta de inconstitucionalidade, se a inicial deixa de proceder ao cotejo analítico de todas as suas disposições, tendo em vista os dispositivos constitucionais apontados como violados.”* (STF, Pleno, ADI 2174/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 07.03.2003).

Com esse mesmo norte, confira-se:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO ABSTRATA E GENÉRICA DE LEI COMPLEMENTAR. IMPOSSIBILIDADE DE COMPREENSÃO EXATA DO PEDIDO. NÃO CONHECIMENTO. 1. Arguição de inconstitucionalidade de lei complementar estadual. Impugnação genérica e abstrata de suas normas. Conhecimento. Impossibilidade. 2. Ausência de indicação dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido com suas especificações. Não observância à norma processual. Conseqüência: inépcia da inicial. Ação direta não conhecida. Prejudicado o pedido de concessão de liminar.”* (STF, Pleno, ADI 1775/RJ, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 18.05.2001).

Noutra perspectiva, não se pode olvidar que *“ao autor do pedido de declaração de invalidade de norma federal ou estadual, em controle abstrato de constitucionalidade, impõe-se o ônus do cotejo do texto dos dispositivos impugnados com o paradigma constitucional, de modo a resultar clara demonstração da alegada incompatibilidade.”* (STF, ADI 827, Rel. Min. Maurício Corrêa, decisão monocrática da Presidência, DJ de 18.05.2001).

Na presente hipótese, há que considerar que a inicial reveste-se de plena cognoscibilidade. Opera-se com suficiente indicação dos dispositivos atacados, dos fundamentos jurídicos e do pedido, restando atendidas, assim, as exigências dos artigos 3º e 4º, da Lei 9868/99.

Dessarte, *in casu*, em sua longa argumentação, pugnou expressamente o autor pela inconstitucionalidade formal *“dos artigos da lei impugnada, incluídos por emenda parlamentar na forma de substitutivo,”* pois, *“substituíram por completo o projeto original de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo local, revelando flagrante exorbitância do poder de emenda parlamentar”* ( fl. 15), bem assim, pela inconstitucionalidade material, eis que se trata de *“plano diretor de região administrativa limítrofe à área tombada”* (fl. 21). Aduz que *“o artigo 3º, inciso XI, da Lei Orgânica impõe ao Distrito Federal o dever de zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição 532 do Livro de Tombo Histórico, e o respeito às definições e aos critérios constantes do Decreto 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria 314, de 8 de outubro de*

**566901**

1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN” (fl. 23).

Assim, *in claris*, não se revela inepta a petição inicial, porquanto “**(a)** indica, de forma adequada, as normas de parâmetro, cuja autoridade teria sido desrespeitada, **(b)** estabelece, de maneira clara, a relação de antagonismo entre esse ato estatal de menor positividade jurídica e o texto da Constituição (...), **(c)** fundamenta, de modo inteligível, as razões consubstanciadoras da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor e **(d)** postula, com objetividade, o reconhecimento da procedência do pedido, com a conseqüente declaração de ilegitimidade constitucional (...), delimitando, assim, o âmbito material do julgamento a ser proferido” (STF, Pleno, ADI 2321 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 10.06.2005).

**Rejeito**, por essas razões, esta preliminar suscitada.

### **MÉRITO**

Cediço que a Emenda nº 12/96, feita à LODF, dispôs quanto ao Distrito Federal o dever de respeitar as definições e os critérios constantes do Decreto nº 10.829/87, e da Portaria nº 314, de 08 de outubro de 1992, do Instituto Brasileiro do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, sendo certo que tanto no aludido Decreto quanto na referida Portaria, é conferido ao Chefe do Executivo do Distrito Federal **competência privativa** para iniciar o processo legislativo de qualquer normativo que venha a dispor sobre a ocupação e o uso do solo em todo o território do Distrito Federal.

A propósito, colha-se entendimento dessa Corte de Justiça:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.057, DE 26 DE AGOSTO DE 1998. DIPLOMA NORMATIVO LOCAL. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. ALTERAÇÃO NA DESTINAÇÃO DE ÁREA DE USO INSTITUCIONAL PARA USO HABITACIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (...) Demonstrado que a iniciativa da Lei Distrital 2.057, de 26 de agosto de 1998, coube a parlamentar e, em se tratando de diplomas normativos que promovem alteração da destinação de uso e ocupação do solo do Distrito Federal, hipótese em que compete privativamente ao Governador do Distrito Federal iniciar o processo legislativo, declara-se a inconstitucionalidade formal do diploma legal impugnado” (**Conselho Especial, ADI 20040020088196, Rel. Des. Romão C. Oliveira, DJ 13/09/2007, Reg. Ac. 275666**)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 106/98. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. NORMA SOBRE OCUPAÇÃO E USO DO SOLO. (...) É conferido ao Excelentíssimo Governador do Distrito Federal competência privativa para iniciar o processo legislativo de qualquer norma que venha a dispor sobre a ocupação e o uso do solo em todo o território do Distrito Federal” (**Conselho Especial, ADI 2004.02.00217-6, Rel. Des. Lécio Resende, DJ 19/10/2004, Reg. Ac. 216395**)

Importa, de igual, a observância ao princípio constitucional da reserva de administração, que segundo adverte J. J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional, p. 810/811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra) “*constitui limite*

**566901**

*material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um 'núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento', por envolver matérias, que diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo, desvestido, portanto, sob tal perspectiva, de qualquer prerrogativa que lhe permita praticar, com repercussão sobre os servidores públicos vinculados ao Poder Executivo, verdadeiros atos administrativos referentes à investidura funcional ou à sua eventual invalidação. (...)”*

Oportuno, de igual, a meu sentir, a admoestação feita pelo eminente Ministro Celso de Mello, em julgado do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que “o princípio constitucional da **reserva de administração** impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo [...] essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais”. (Tribunal Pleno, ADI-MC nº 2.364-AL, DJ de 14-12-01, p. 23).

Deste modo, aferindo a disposição do artigo 14, do Decreto nº 10.829/87, que passou a integrar a Lei Orgânica do Distrito Federal, mediante a Emenda nº 12/96, com o que dispõem os artigos 100, VI e 321, da LODF, bem assim a aplicação, *in casu*, do princípio da reserva da administração, depreende-se ser de competência privativa do Governador do Distrito Federal legislar sobre matéria concernente ao uso e ocupação do solo no território do Distrito Federal.

Noutra perspectiva, importa anotar que, quanto à questão atinente à constitucionalidade de substitutivo parlamentar em matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo, mostra-se pacificada na jurisprudência da Suprema Corte de Justiça, restando consolidado o entendimento no sentido de que “as regras do processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. (...). **Matéria de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda – CF art. 63, I – ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência de emenda ao tema do projeto.** Precedentes do STF. ADI julgada procedente.” (STF, ADI 2569/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 02/05/2003). G.N.

No mesmo sentido:

*“O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (...) pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente*

**566901**

sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (...), **desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. (...)** (STF, Plenário, ADI 1050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/04/2004)“G.N.

**“A reserva de iniciativa a outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar desde que pertinente à matéria da proposição e não acarrete aumento de despesa: precedentes (RE 134278, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 12-11-2004).”**

Nesta sede, portanto, cumpre proceder a uma análise comparativa do Projeto de Lei Complementar nº 133/2005 (oriundo do Poder Executivo), da Lei Complementar nº 733/2006, com as alterações feitas pela Lei Complementar 815/2009, ao visio de verificação do alegado vício de iniciativa.

Na hipótese, inexistente a impertinência temática – sustentada nesta sede pelo *Parquet* ao argumento de que as emendas levadas a efeito no âmbito do parlamento local, *“tratam de matéria afeta à Lei de Uso e Ocupação do Solo, prevista no artigo 318 da LODF”* - quando importa considerar que o PDOT - Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará – RA X, ora em tela, indubiosamente, configura norma de caráter geral, a disciplinar as diretrizes e estratégias aplicáveis ao ordenamento urbano da respectiva região, podendo, a toda evidência, trazer também, a critério do legislador, como *in casu*, detalhamentos acerca dos *“critérios de ocupação e uso do solo”*, a exemplo do explicitado no art. 12, § 1º, da norma em referência, constante do projeto de lei originário advindo do Poder Executivo e inalterado pelas aludidas emendas parlamentares, cumprindo-se aqui a máxima *“quem pode o mais, pode o menos”*.

Confira-se:

*“Art. 12. (...)*

**§ 1º A elaboração dos projetos tratados no caput obedecerá aos critérios de ocupação e uso do solo estabelecidos por este Plano Diretor Local ou por lei específica, devendo ser tais projetos aprovados pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, ouvido o Conselho Local de Planejamento.”** (G.n.)

Entretanto, quanto ao critério afeto à impossibilidade de emenda parlamentar que reflita aumento de despesas, mostra-se clara a violação a tal postulado, importando salientar neste rumo a criação de “Projetos Especiais Integradores - PEI”, ao impor à Administração diversas exigências, onerosas aos cofres públicos, não previstas no projeto original, *verbis*:

*“Art. 27.*

*IV – PEI 4 –*

**566901**

c) “(...) criação de unidades imobiliárias destinadas à implantação de equipamentos públicos de saúde, educação, cultura, lazer, creches e de segurança;

f) reservar parte da área da antiga lagoa de estabilização para instalação de equipamentos públicos comunitários e praças;

(...)

V – PEI 5 – elaboração e implementação de projeto para complementação da ocupação urbana do Setor de Clubes Esportivos e Estádios Sul – SCEE/SUL e do Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, Trecos 1 e 2, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4C, com as seguintes diretrizes:

a) elaborar projeto de reabilitação urbana e parcelamento da área ocupada por comércio na via de acesso ao SCEE/SUL e SMAS. com o objetivo de disciplinar as ocupações existentes e constituir área de qualificação econômica;

(...)

VI – PEI 6 – rever elaboração de projeto para requalificação urbana das Quadras Econômicas Lúcio Costa – QELC, incluindo a Vila Tecnológica, conforme indicado no Anexo IV, Mapa 4E, com as seguintes diretrizes:

a) implantar e recuperar equipamentos públicos comunitários;

b) recuperar infra-estrutura de espaços públicos;

c) rever o parcelamento e o sistema viário da Vila Tecnológica;

d) aplicar os instrumentos urbanísticos da parceria público-privada e da operação urbana consorciada;

(...)

XV – PEI 16 – elaboração de projeto de urbanismo para constituição de centro de bairro próximo à Avenida Central do Guará I, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4C, com as seguintes diretrizes:

(...)

d) prever a criação de unidades imobiliárias destinadas a equipamentos públicos, educacionais, culturais, de esporte e lazer, de assistência social, de segurança e saúde conforme necessidades da população e a critério dos órgãos competentes;

(...)

XIX – PEI 19 – redefinição da poligonal do Setor de Oficinas Sul – SOF/SUL, com a criação de unidades imobiliárias com os mesmos parâmetros construtivos do setor, conforme indicado no Anexo IV – Mapa 4C;”

De igual forma, colhem-se os seguintes dispositivos:

**566901**

*“Art. 12.*

*§ 4º Os Projetos Especiais deverão prever, quando possível:*

*I – a implantação de módulos de serviços, que contarão com sanitários anexos, destinados ao uso público;*

*II – áreas para implantação de restaurantes comunitários.*

*§ 5º Sem prejuízo do disposto no caput, serão objeto de projeto especial de urbanismo:*

*II – a criação de campos de futebol destinados ao desporto amador;*

*III – a criação de unidade imobiliária destinada à reciclagem de resíduos sólidos da construção civil, conforme a Lei nº 3.234, de 3 de dezembro de 2003;*

*(...)*

*VII – a criação ou ampliação de estacionamentos públicos, quando necessário (...);*

*Art. 15. Os Projetos Especiais da Rede Estrutural Ambiental – PEA constantes do Anexo IV – Mapas 4A, 4B, 4C, 4D e 4E apresentam os seguintes objetivos e diretrizes:*

*(...)*

*III –*

*c) implantar equipamentos e atividades para usufruto da comunidade;*

*V –*

*a) garantir área arborizada dotada de infra-estrutura e mobiliário urbano para usufruto da população;*

*VIII-*

*§ 1º Para elaboração do PEA 2, deverá ser realizado levantamento sobre a situação fundiária dos atuais ocupantes, já cadastrados pelo Governo do Distrito Federal, para fins de indenização de benfeitorias úteis e necessárias e transferência, desde que comprovada a posse continuada por mais de 20 (vinte) anos.*

*§ 2º Para a elaboração do PEA 3, deverá ser realizado levantamento sobre a situação fundiária dos atuais ocupantes, para fins de indenização de benfeitorias úteis e necessária e transferência, desde que comprovada a posse continuada por mais de 10 (dez) anos.*

*Art. 23.*

*a) regularizar os lotes que compõem a Estação Feira (13) do metrô e demais instalações complementares contíguas: passagem pública de pedestres, para interligação com a Feira do Guará, terminal rodoviário de*

**566901**

*integração intermodal ônibus-metrô e área para estacionamento de veículos para atendimento exclusivo das operações de integração intermodal ônibus-metrô-automóvel;*

*b) regularizar os lotes da Estação Guará (...);*

*c) regularizar a faixa de domínio do sistema metroviário, composta pela metrovia e correspondentes faixas de servidão (...);*

Art. 26.

*I – Implementar o Projeto do Centro Metropolitano do Guará  
II com a criação de novas áreas e reparcelamento do CAVE;*

*III – criar área para a feira de artesanato que funciona na QE  
38;*

*(...)”*

Sob este mesmo prisma, vale registrar que, no Parecer Técnico de fls. 972/985, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente – SEDUMA, ao tratar do tema - aumento de despesa -, limita-se a afirmar que, *“muito mais do que ser considerado apenas como ‘aumento de despesa’ o processo de análise por parte da Câmara Legislativa, e, portanto, a discussão parlamentar, a argumentação entre os representantes do Poder Executivo e Legislativo, e a proposição de emendas parlamentares devem ser consideradas uma extensão deste processo participativo particular ao bom intercâmbio entre os poderes. Assim, o processo de elaboração, discussão e aprovação de um Plano Diretor reflete um pacto entre os diversos seguimentos da sociedade civil e entre os poderes constituídos por parte do setor público”* (fl. 974).

E continua:

*“Por outro lado, a implementação de projetos previstos em um plano diretor local, antes de considerar a geração e aumento de despesas, considera sobretudo o aumento da qualidade de vida da população, a qualificação de espaços público, a possibilidade de atração de novos investimentos, e o benefício geral à cidade”* (fl. 975)

Como seja, não se verifica *in casu* qualquer demonstração técnica em contrário, vale dizer, uma dicção clara que as novas unidades imobiliárias - não previstas no projeto original - não gerariam aumento de despesas.

Importa consignar, com o desenho deste quadro, que as emendas parlamentares levadas a efeito no projeto que deu origem à Lei Complementar 733/2006, em exame, notadamente nos artigos 12, 15, 23, 26 e 27, trazem evidentes, nítidos reflexos financeiros à Administração, ao só considerar a necessidade de dotar as novas unidades imobiliárias de diversos quesitos de infra-estrutura afetos ao uso e ocupação do solo, além da criação de parcerias, reparações, edificações, a ferir frontalmente o artigo 72, inciso I, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

**566901**

Feitas, pois, essas considerações, **julgo parcialmente procedente** o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal das emendas parlamentares, na forma de substitutivo, em relação apenas aos artigos que contrariam o Projeto original de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, com efeitos *ex nunc* – preservando as construções e edificações licenciadas e autorizadas, a considerar, dessarte, os negócios jurídicos válidos, como seja, as situações devidamente consolidadas, nestes lindes, até a data deste julgamento.

É como voto.

### **O Senhor Desembargador MARIO MACHADO – Vogal**

Senhor Presidente, a reserva de iniciativa legislativa a um Poder, no caso o Executivo, não significa que o Legislativo não possa realizar alterações, emendas, desde que haja uma pertinência temática, não haja aumento de despesa e não ocorra invasão de atribuição privativa de outro Poder.

O eminente Relator fez um trabalho minucioso, exaustivo, de qualidade, o seu relatório contempla a proposta original legal do chefe do Executivo, e a redação que resultou do substitutivo, resultante da emenda parlamentar, mostrando um a um os tópicos em que houve inequívoca usurpação da competência privativa do chefe do Poder Executivo, porque os parlamentares incluíram novas áreas, setores habitacionais, alteraram gabaritos e dispuseram indevidamente sobre a administração de bens públicos e uso e ocupação do solo.

Está expresso na Lei Orgânica que isso é da competência privativa do Senhor Governador. E não adianta a satisfação do Senhor Governador com as emendas feitas, não adianta a sanção de S. Ex<sup>a</sup>. Isso não convalida vício de inconstitucionalidade, isso é pacífico, a partir do Supremo Tribunal Federal para as instâncias inferiores.

E, evidente que detectada a inconstitucionalidade formal, não há como se pretender, em nome do que seja, convalidar esse vício, que é grave, e o Poder Judiciário existe, essa ação existe para que seja declarada a inconstitucionalidade, se presente. Nós não podemos reconhecer uma inconstitucionalidade e convalidá-la, não há pretexto para isso.

Entendi a preocupação do eminente Relator em inutilizar toda a lei, S. Ex<sup>a</sup> entendeu que as partes manifestamente inconstitucionais discriminadas em seu douto voto corresponderiam, vamos dizer, ao coração, e o que restou, esses oitenta e noventa artigos, seria o corpo, que não sobreviveria sem o coração.

Acredito que essa preocupação não necessite persistir, porque, se mesmo do que tenha restado, não resulte, em todas as suas disposições, uma eficácia imediata, uma aplicabilidade no plano prático, é certo que aquelas que tenham utilidade serão bem vistas e benquistas, até porque constam ou do projeto remetido pelo chefe do Poder Executivo, ou porque, resultantes de emendas, não feriram qualquer competência privativa do Senhor Governador. Então, a permanência dessas normas é salutar.

**566901**

---

Reconheço a inconstitucionalidade formal dos dispositivos apontados pelo eminente Relator, portanto, neste ponto, acompanho S. Ex.<sup>a</sup>, e me abstenho de ingressar no campo da inconstitucionalidade material porque, reconhecida a formal, não se deve avançar.

No que diz respeito à modulação, acompanho em parte S. Ex.<sup>a</sup>. Acredito que a data de hoje é um perfeito termo no tempo para que se modulem os efeitos.

Com isso, todas as relações jurídicas e negócios jurídicos concluídos até esse julgamento são válidos. Se alguma construção for resultante de negócio jurídico válido, e que estamos aqui reconhecendo válido pela modulação, não podemos impedir que haja a produção de seus legais efeitos. Evidentemente que licenciamento, a partir desse julgamento, vai-se dar não de acordo com as normas que estamos declarando inconstitucionais a partir de hoje, mas de acordo com o ordenamento jurídico que vigorar amanhã, ou seja, respeitará as posturas, as normas, não ofenderá nenhum preceito que deva ser observado.

Então, Senhor Presidente, em suma, meu voto é acompanhando o voto do eminente Desembargador Getúlio Moraes Oliveira. Foi S. Ex.<sup>a</sup> quem primeiro assim votou, declarando a inconstitucionalidade parcial por vício formal daqueles dispositivos legais apontados pelo eminente Relator, modulando também os efeitos dessa declaração na data de hoje. Mas declarar expressamente que são válidos todas as relações jurídicas e todos os negócios jurídicos concluídos até a data deste julgamento com seus naturais desdobramentos no tempo.

É como voto.

**O Senhor Desembargador WALDIR LEÔNCIO JÚNIOR – Vogal**

Aguardo, Senhor Presidente.

**O Senhor Desembargador HUMBERTO ADJUTO ULHÔA – Vogal**

Senhor Presidente, o meu entendimento coincide perfeitamente com o que foi exposto aqui, neste momento, pelo Desembargador Mario Machado, entendo que temos que julgar, em primeiro lugar, o vício formal.

Com esse entendimento, Senhor Presidente, acompanho integralmente o voto do eminente Relator, que apontou a inconstitucionalidade dos artigos constantes da Lei n.º 733, porque inseridos por quem não tinha competência para tal. Por isso voto, com base no vício formal, a inconstitucionalidade dos artigos citados pelo Relator e modelando, dando efeito *erga omnes, ex nunc* a essa decisão.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

**566901**

---

Senhor Presidente, o voto do Desembargador Mario Machado, como sempre tem muita pertinência, causa-me muita preocupação, porque as cessões de direito particulares e/ou as promessas de compra e venda não registradas estariam acobertadas contra a declaração de inconstitucionalidade. O que, evidentemente, seria o mesmo que riscar na água, porque os atos particulares podem ser pós-datados e ninguém saberá, é essa minha preocupação...

**O Senhor Desembargador MARIO MACHADO – Vogal**

Desembargador Angelo Passareli, estamos discutindo com base no que é legal, o que for ilegal tem remédio no campo jurídico.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Então, é o que digo, porque não há nenhuma segurança ao se admitir cessões de direito particulares.

**O Senhor Desembargador MARIO MACHADO – Vogal**

Como é que V. Ex.<sup>a</sup> resolve a questão do promitente comprador de imóvel na planta? V. Ex.<sup>a</sup> veda a construção?

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Essa estaria registrada como incorporação.

**O Senhor Desembargador MARIO MACHADO – Vogal**

Como é que se veda o particular que adquiriu um terreno de construir nele amanhã? Ele poderá construir sim, estamos declarando aqui que o negócio que ele fez é legítimo. Ele comprou legitimamente, só a partir de hoje é que há ilegalidade. Só que, amanhã, para construir, ele vai ter que obedecer as posturas então vigentes, que não são essas que estamos revogando, serão aquelas vigorantes, de acordo com...

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Desculpe-me, Excelência. Só queria alertar a Corte de uma preocupação minha. Concordo com o que V. Ex.<sup>a</sup> disse, mas se a inconstitucionalidade é aquilo que V. Ex.<sup>a</sup> disse em seu voto, como que os atos particulares agora vão se sobrepor?

**566901**

---

**O Senhor Desembargador MARIO MACHADO – Vogal**

Mas como é que os atos particulares são controlados no mundo jurídico? De acordo com a lei. Assim vai ser.

**O Senhor Desembargador FLAVIO ROSTIROLA – Vogal**

Senhor Presidente, eminentes Desembargadores, vou pedir respeitosas vênias ao eminente Desembargador Roberval Casemiro Belinati, vou adotar o mesmo argumento do eminente Desembargador Romão C. Oliveira, invocando aqui a terceira idade e também o fato de não saber até quando vai persistir esse julgado, pois entraremos no período de férias e recesso. Portanto, permita-me V. Ex.<sup>a</sup>, vou antecipar o voto.

Vislumbro que o eminente Relator efetivamente exauriu com muita propriedade a matéria. As emendas do Legislativo foram substanciais, alteraram significativamente o projeto encaminhado e, portanto, afrontaram também a Lei Orgânica, e nesse sentido se vislumbra o vício formal, a inconstitucionalidade é latente, bastante clara.

Quanto aos efeitos, o eminente Relator também foi muito feliz, preservando as situações pré-existentes e, no tocante à conclusão, adoto a mesma que apresentou o eminente Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, com efeitos *ex nunc*, tão-somente àquelas situações já consolidadas com os licenciamentos concedidos e registrados.

**A Senhora Desembargadora NÍDIA CORRÊA LIMA – Vogal**

Senhor Presidente, peço licença para adiantar meu voto e dizer que declaro a inconstitucionalidade formal julgando parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, com efeitos *ex nunc*, nos termos do voto do eminente Desembargador Mario Machado, preservando os negócios jurídicos realizados até a presente data.

**A Senhora Desembargadora ANA MARIA DUARTE AMARANTE – Vogal**

Senhor Presidente, o julgamento da ADIn pode não terminar antes das minhas férias, que estão próximas, e, com isso, quem me substituir não poderá votar, porque o julgamento já começou, o que poderá, então, prejudicar o *quorum* qualificado de 2/3 para a modulação dos efeitos a que se refere o art. 27 da Lei n.º 9.868, porque eu estaria ausente. Preocupada em garantir o *quorum* de 2/3, também peço vênias ao eminente Desembargador Roberval Casemiro Belinati para adiantar meu voto, porque a questão da modulação dos efeitos, em se tratando de lei que já vigora há cinco anos, é da mais alta relevância e atende a interesse público e a razões relevantes de segurança jurídica. Com esse breve introito, adiantarei meu voto.

Voto pela procedência do pedido, acompanhando o eminente Relator, para acolher a inconstitucionalidade formal, que não poderia se

**566901**

---

convalidar com a sanção do Governador, uma vez que se trata de interesse público insuscetível de renúncia ou disposição. Também acompanho os doutos votos do Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, do Desembargador Mario Machado e do Desembargador Flavio Rostirola quanto ao cuidado com que explicitaram a eficácia, no tempo, dessa decisão, *ex nunc*, a partir de agora, respeitando, conforme já disseram, os negócios jurídicos já travados na vigência da lei que se vai retirar do universo jurídico.

Meu voto é pela procedência parcial do pedido, com a modulação dos efeitos já explicitados.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Senhor Presidente, a Desembargadora Ana Maria Duarte Amarante vota acompanhando dois votos diferentes.

**A Senhora Desembargadora ANA MARIA DUARTE AMARANTE – Vogal**

Quanto ao bloco normativo, acompanho o voto do eminente Relator, porque entendo que há um bloco de normas interligado, e esse bloco, no conjunto, se mostra interdependente, pois sua interpretação depende desses interrelacionamentos. Não vejo como salvar um ou outro. Na parte da inconstitucionalidade do bloco normativo, acompanho o eminente Relator.

Acompanho o eminente Relator na maior abrangência da declaração de inconstitucionalidade, tendo em mira o bloco normativo.

Muito bem observado. Obrigada, Senhor Relator.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Senhor Presidente, na modulação, a Desembargadora Ana Maria Duarte Amarante se refere a outro voto, que se refere ao ato jurídico registrado como válido.

**A Senhora Desembargadora ANA MARIA DUARTE AMARANTE – Vogal**

Memorial registrado no Registro de Imóveis. A partir daí, temos que garantir a segurança das relações jurídicas. É isso que me preocupa.

**O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Senhor Presidente, no intuito de contribuir, e não de atrapalhar, chamo a atenção de V. Ex.<sup>a</sup> para um aspecto. Talvez não devesse ser eu, o Relator originário, a chamar a atenção para esse fato.

Pelo que percebi, estamos, pela maioria, julgando parcialmente procedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade. Na

## 566901

---

modulação, estamos estabelecendo a data de hoje para que surtam os efeitos, mas o julgamento não se encerra.

Senhor Presidente, para que a matéria da ocupação dessa área urbana não se transforme numa situação mais conturbada ainda, entendo que o Tribunal teria que se manifestar sobre uma medida incidente de cautela, porque, ao dizer que a data de hoje é o marco, seria preciso que o Tribunal referendasse, em cautela, essa data, já que o julgamento não se encerra com o pedido de vista. Seus efeitos não estão presentes. Ao mesmo tempo, há uma contradição, porque dizemos que, na data de hoje, o julgamento não se encerra. Submeto a V. Ex.<sup>as</sup>, à Senhora Procuradora e aos eméritos Pares esse aspecto, porque há uma contradição no que estamos julgando. Não vejo como operacionalizar esse efeito para os dias futuros, senão por meio de cautela.

### **A Senhora Desembargadora ANA MARIA DUARTE AMARANTE – Vogal**

Eminente Relator, compartilho dessa preocupação, para evitar aquele atropelo, ampliando o quadro fático, que é bastante preocupante. Mas me parece que, quando se encerrar o julgamento, os que já votaram no sentido de manter essa data não invalidarão esse trecho do voto, porque a modulação dos efeitos não é necessariamente da data do julgamento. Pode ser qualquer outro termo, inclusive o dia do início do julgamento, o dia do ajuizamento da ação ou o dia do trânsito em julgado, ou seja, há uma série de modelos de modulação.

### **O Senhor Desembargador ANGELO PASSARELI – Relator**

Mas a operação desses efeitos se faz com o encerramento. Teremos semanas pela frente. Parece-me que fica um vazio na nossa decisão, nesse período. Ainda que ela retroaja e que passe a ser dado julgamento pelo que foi expressamente dito no dispositivo da maioria... nesse aspecto, estou dizendo que há uma contradição em, depois, retroagir à data do início do julgamento, sendo que ninguém disse que esta decisão está operando efeitos sem terminar o julgamento.

### **O Senhor Desembargador OTÁVIO AUGUSTO – Presidente e Vogal**

Na verdade, os efeitos só serão definidos com o encerramento do processo, mas isso não impede, em nenhum momento, que se coloque como marco divisor a data de hoje, do início do julgamento. Não vejo dificuldade nisso.

## **DECISÃO**

Afastada a preliminar de inépcia da inicial, em decisão unânime. Após o voto do Relator, julgando procedente o pedido, com a modulação dos efeitos *ex nunc*, a partir do início do julgamento, no que foi

**566901**

acompanhado por 2 julgadores, do voto do Desembargador Romão C. Oliveira, julgando improcedente a ação, no que foi acompanhado por 1 Julgador, e, finalmente, do voto do Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, julgando procedente, em parte, o pedido e igualmente modulando os efeitos da declaração, no que foi acompanhado por 7 julgadores, pediu vista o Desembargador Roberval Casemiro Belinati. Aguarda o Desembargador Waldir Leôncio Júnior. Afirmou impedimento o Desembargador Lecir Manoel da Luz.

**PEDIDO DE VISTA****VOTOS****O Senhor Desembargador ROBERVAL CASEMIRO BELINATI – Vogal**

Cuida-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** proposta pelo **Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios**, por meio da qual impugna a Lei Complementar nº 733, de 13 de dezembro de 2006, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 815, de 18 de setembro de 2009, que dispõe sobre o Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará, pleiteando a declaração da inconstitucionalidade formal e material dos referidos diplomas legais, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, em face dos artigos 3º, inciso XI, 15, inciso X, 52, 53, 72, inciso I, 100, inciso X, 280, 289, § 1º, 312, inciso I, 314, 319, 320, 321, 326, 56 (ADT) e 57 (ADT), todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Por ocasião do início do julgamento desta ação, o eminente **Relator, Desembargador Angelo Passareli**, julgou **procedente** a Ação Direta de Inconstitucionalidade, declarando *“a inconstitucionalidade formal dos artigos 10, parágrafo único, XIV; 12, §§ 4º e 5º; 15, III, IV, V, VI, “a”, VII e VIII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º; 19, I, “a”, III, in fine, e “b”, IV e VI, in fine; 23, II, “a”, “b”, “c” e “d”; 26, I, II, III, IV, V, VI e VII; 27, I, “a” e “b”, II, “a”, “b”, “c” e “d”, III, “a” e “c”, IV, “a”, “b”, “c”, “d”, “e” e “f”, V, “a”, “b” e “c”, VI, “a”, “b”, “c” e “d”, VII, “c”, VIII, “a”, “b” e “c”, IX, “b”, X, “a”, “b” e “c”, XII, “a”, “b” e “c”, XIII, “a”, XVI, “a”, “b”, “c” e “d”, XVII, “c”, “d”, “e” e “f”, XVIII, “b” e “c”, XII, “a”, “b” e “c”, XIII, “a”, XVI, “a”, “b”, “c” e “d”, XVII, “c”, “d”, “e” e “f”, XVIII, in fine e “b”, XIX, XX, “a” e “b” e §§ 2º e 3º; 30; 36; 93; 95; 96 e 97”* da Lei Complementar nº 733/2006, em sua redação originária, com as alterações inseridas pela Lei Complementar nº 815/2009, e, por arrastamento, a inconstitucionalidade dos demais dispositivos, com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex nunc*, *“a partir da data do início do presente julgamento, ficando vedadas novas obras com fundamento nas leis referidas, permitindo-se, no entanto, a continuidade e conclusão das obras físicas já iniciadas.”* (em conformidade com o constante às fls. 42 e 44 do voto do Relator).

Inauguraram a divergência os eminentes Desembargadores Romão C. Oliveira e Getúlio Moraes Oliveira, aquele para julgar **improcedente** a Ação Direta de Inconstitucionalidade e este para julgar **parcialmente**

**566901**

**procedente**, declarando a inconstitucionalidade apenas dos dispositivos destacados pelo Relator por estarem eivados de vício formal, excetuando a declaração de inconstitucionalidade dos demais dispositivos por arrastamento, com efeitos *ex nunc*, a partir do início do julgamento da presente ADI, quanto às construções já iniciadas e aquelas licenciadas.

Diante da complexidade do tema, pedi vista para melhor examinar a matéria.

Presentes os pressupostos, admito a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

### **DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

O douto Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios alega a ocorrência do vício formal de inconstitucionalidade da lei impugnada, porque resultante de projeto de lei aprovado na forma de substitutivo, com alterações substanciais e com aumento de despesa, em matéria cuja iniciativa de lei é de competência privativa do Governador do Distrito Federal.

Como cediço, a inconstitucionalidade formal de um ato normativo é verificada diante da não observância de regras de competência ou quando em desacordo com formalidade ou procedimento exigido pela Constituição, no caso, a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Ainda sobre o tema, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>12</sup> destacam que:

***“os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à lei.”. Acrescentam, em relação aos vícios formais, que estes “traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.”***

**No caso em exame**, não se discute a iniciativa ao projeto de lei complementar, porquanto em estrita observância ao estabelecido pela Lei Orgânica do Distrito Federal, mas a controvérsia reside na alegação de que, por cuidar de matéria de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal, as emendas parlamentares, que resultaram em “Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 133/2005”, não poderiam veicular matéria que não guardasse pertinência temática com o projeto originário e, tampouco, que acarretasse aumento de despesa.

Com efeito, a intenção do legislador constituinte de reservar determinada matéria à iniciativa exclusiva de específico órgão ou Poder, tem o escopo de conferir ao seu titular a oportunidade e a conveniência de deflagrar o processo legislativo, não significando, dessarte, que o projeto de lei encaminhado pelo detentor da iniciativa reservada seja insuscetível de emenda parlamentar,

<sup>12</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1061.

**566901**

pois, se assim concebido, o Poder Legislativo atuaria como um mero chancelador das proposições normativas alheias.

Assim, a atividade legiferante, própria do Poder Legislativo, confere ao parlamentar a prerrogativa de emendar projetos de lei, mas o exercício desse poder de emenda sofre limitações, de extração constitucional, nas proposições que veiculam matéria de iniciativa exclusiva de outro Poder.

Nesse sentido, colaciono importante julgado do Supremo Tribunal Federal, sempre rememorado em sede de controle de constitucionalidade:

**“[...] O EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA, PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO, QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA INERENTE À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO. - O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional [...]” (ADI 973 MC/AP, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/1993, DJ 19/12/2006, p. 34)**

A primeira restrição consubstancia-se na vedação de emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo que importe em aumento da despesa prevista, limitação esta expressamente definida no artigo 63, inciso I, do texto constitucional<sup>13</sup>, reproduzido na Lei Orgânica do Distrito Federal no artigo 72, inciso I, por força do princípio da simetria. Confira-se:

**“[...] Art. 72. Não será admitido aumento da despesa prevista:**

**I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal; [...]**”

<sup>13</sup> “Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º.”

**566901**

A segunda e última limitação, consagrada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é implicitamente extraída do sistema constitucional brasileiro e se revela na exigência de que as emendas parlamentares guardem relação de pertinência com a matéria veiculada na proposição de iniciativa reservada a outro Poder.

No tocante às limitações impostas ao poder de emenda parlamentar nos casos de iniciativa reservada, trago a colação os ensinamentos doutrinários de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>14</sup> no mesmo sentido:

**“[...] A emenda cabe ao parlamentar e, em alguns casos, sofre restrições.**

**Não se admite a proposta de emenda que importe aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público (CF, art. 63 e incisos). Assim, não se impede a emenda em casos de iniciativa reservada, mas a emenda estará vedada se importar incremento de dispêndio.**

**[...]**

**O STF entende que, a par dessa limitação expressa ao direito de emendar projeto de iniciativa reservada do Chefe do Executivo, outra mais deve ser observada, por consequência lógica do sistema – a emenda deve guardar pertinência com o projeto de iniciativa privativa, para prevenir a fraude a essa mesma reserva.”**

A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

**“[...] 3. O Poder Legislativo detém a competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 48 da CF). Tal competência do Poder Legislativo conhece, porém, duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matéria estranha à versada no projeto de lei (requisito de pertinência temática); b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Executivo, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). Hipóteses que não se fazem presentes no caso dos autos. Vício de inconstitucionalidade formal inexistente. [...]” (ADI 3288/MG, Relator Ministro AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2010, DJe 23/02/2011)**

**“[...] A reserva de iniciativa a outro poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar desde que pertinente à matéria da proposição e não acarrete aumento de despesa: precedentes.” (RE**

<sup>14</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 918-919.

**566901**

**134278/SP, Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2004, DJ 12/11/2004, p. 250)**

**“[...] Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. [...]” (ADI 546/DF, Relator Ministro MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999, DJ 14/04/2000, p. 30)**

**“[...] Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa. Doutrina. Precedentes.” (ADI 973 MC/AP, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/1993, DJ 19/12/2006, p. 34)**

Este Conselho Especial, defrontando-se recentemente com questão idêntica, proclamou o mesmo entendimento, declarando, na espécie, a inconstitucionalidade formal de lei complementar que dispunha sobre o uso e a ocupação do solo não em razão das emendas parlamentares promovidas, mas porque o Legislativo local, no uso de sua prerrogativa de emendar, violou as limitações impostas pela Lei Orgânica do Distrito Federal, veiculando matérias sem pertinência temática e que acarretavam aumento de despesa. Confira-se:

**“[...] - A reserva de iniciativa a outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar, desde que pertinente à matéria de proposição e não acarrete aumento de despesa. - Evidenciada a violação das disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal que conferem privativamente ao Chefe do Poder Executivo a legitimidade para a propositura de leis sobre a administração de áreas públicas e sobre o uso e ocupação do solo no Distrito Federal. Inconstitucionalidade formal também presente em função: a) da inclusão de novas áreas e setores habitacionais por emenda parlamentar, com nítido aumento de despesa não prevista (violação ao art. 72,1, da LODF) e b) da adição de matérias sem qualquer pertinência temática com o projeto e que deveriam constar somente da Lei de Uso e Ocupação. [...]” (ADI 20090020175529, Relator OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, julgado em 27/04/2010, DJ 31/05/2010, p. 98)**

No caso em testilha, após análise cuidadosa da Lei Complementar nº 733/2006, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 815/2009, e com o devido cotejo com o Projeto de Lei Complementar nº 133/2005, enviado ao Legislativo local pelo Governador do Distrito Federal, é de se constatar que **determinados dispositivos da lei**

**566901**

**complementar impugnada padecem do vício formal de inconstitucionalidade**, na medida em que foram objeto de modificação por emenda parlamentar sem que guardassem pertinência temática com o projeto originário do Executivo, bem como por que acarretaram aumento de despesa.

De fato, após o exame aprofundado feito pelo eminente Relator, dispensável debruçar-me novamente sobre cada um dos artigos da lei, razão de pedir vênia ao Desembargador Angelo Passareli para utilizar-me dos percucientes fundamentos expendidos em seu voto, a fim de **reconhecer a inconstitucionalidade dos dispositivos legais por ele destacados** – a saber, artigos 10, parágrafo único, XIV; 12, §§ 4º e 5º; 15, III, IV, V, VI, “a”, VII e VIII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º; 19, I, “a”, III, in fine, e “b”, IV e VI, in fine; 23, II, “a”, “b”, “c” e “d”; 26, I, II, III, IV, V, VI e VII; 27, I, “a” e “b”, II, “a”, “b”, “c” e “d”, III, “a” e “c”, IV, “a”, “b”, “c”, “d”, “e” e “f”, V, “a”, “b” e “c”, VI, “a”, “b”, “c” e “d”, VII, “c”, VIII, “a”, “b” e “c”, IX, “b”, X, “a”, “b” e “c”, XII, “a”, “b” e “c”, XIII, “a”, XVI, “a”, “b”, “c” e “d”, XVII, “c”, “d”, “e” e “f”, XVIII, “b” e “c”, XII, “a”, “b” e “c”, XIII, “a”, XVI, “a”, “b”, “c” e “d”, XVII, “c”, “d”, “e” e “f”, XVIII, in fine e “b”, XIX, XX, “a” e “b” e §§ 2º e 3º; 30; 36; 93; 95; 96 e 97 –, **por padecerem de vício formal, haja vista ter havido violação às limitações impostas ao poder de emenda, porquanto a alteração do texto original por emendas parlamentares importou em aumento de despesa e veiculou matéria estranha ao objeto do projeto de lei complementar de iniciativa do Governador do Distrito Federal, que trata do Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará.**

Todavia, na esteira da divergência apresentada pelo eminente Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, deixo de declarar a inconstitucionalidade formal dos demais artigos por arrastamento, pois não violaram as limitações impostas no caso ao poder de emenda, bem como porque as normas neles compreendidas, sendo mantidas, não perdem de todo seu significado autônomo.

### **MODULAÇÃO DOS EFEITOS**

Quanto à modulação dos efeitos, imperioso observar que a Lei Complementar nº 733 vige em nosso ordenamento jurídico desde dezembro de 2006, e que, dado ao seu considerável tempo de existência – 05 (cinco) anos –, negócios jurídicos foram celebrados tendo em vista a área em questão, não podendo, dessarte, ser relegada a situação fática existente, tampouco causar uma insegurança jurídica.

Assim, diante do excepcional interesse social e da necessidade de conferir segurança jurídica à situação fática da área em comento, igualmente acompanho a divergência, para dar à presente decisão eficácia *erga omnes* e efeitos *ex nunc*, a partir da data do início do julgamento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, permitindo-se apenas a continuidade das construções já iniciadas e daquelas licenciadas, *ex vi* do artigo 27 da Lei nº 9.898/1999<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> “Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de

**566901**

**Diante do exposto**, peço vênha ao eminente Relator, Desembargador Angelo Passareli, para acompanhar o ilustre Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, e **julgo parcialmente procedente** o pedido de ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade formal dos artigos 10, parágrafo único, XIV; 12, §§ 4º e 5º; 15, III, IV, V, VI, “a”, VII e VIII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º; 19, I, “a”, III, in fine, e “b”, IV e VI, in fine; 23, II, “a”, “b”, “c” e “d”; 26, I, II, III, IV, V, VI e VII; 27, I, “a” e “b”, II, “a”, “b”, “c” e “d”, III, “a” e “c”, IV, “a”, “b”, “c”, “d”, “e” e “f”, V, “a”, “b” e “c”, VI, “a”, “b”, “c” e “d”, VII, “c”, VIII, “a”, “b” e “c”, IX, “b”, X, “a”, “b” e “c”, XII, “a”, “b” e “c”, XIII, “a”, XVI, “a”, “b”, “c” e “d”, XVII, “c”, “d”, “e” e “f”, XVIII, “b” e “c”, XII, “a”, “b” e “c”, XIII, “a”, XVI, “a”, “b”, “c” e “d”, XVII, “c”, “d”, “e” e “f”, XVIII, in fine e “b”, XIX, XX, “a” e “b” e §§ 2º e 3º; 30; 36; 93; 95; 96 e 97, da Lei Complementar nº 733/2006, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 815/ 2009, com eficácia erga omnes e efeitos ex nunc, a partir da data do início do julgamento da presente ação, com a permissão de continuidade apenas das construções iniciadas e daquelas licenciadas.

É como voto.

#### **O Senhor Desembargador WALDIR LEÔNCIO JÚNIOR – Vogal**

Senhor Presidente, peço licença ao eminente Relator para julgar parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, fazendo-o nos termos do eminente Desembargador Getulio Moraes Oliveira, inclusive no que concerne à modulação dos efeitos.

#### **DECISÃO**

Afastada a preliminar de inépcia da inicial em decisão unânime. No mérito, julgou-se procedente em parte a ação, modulando-se os efeitos da declaração nos termos do voto do Des. José Divino, que redigirá o acórdão. Decisão por maioria. Afirmou impedimento o Des. Lecir Manoel da Luz.

---

seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”.