



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

e-DOC 2D205284
Proc 20623/2011

Proc.:20623/11

Rubrica

Informação nº: 173/2013-3ª DIACOMP

Brasília (DF), 18 de julho de 2013.

Processo nº: 20.623/2011

Jurisdicionada: Administração Regional de São Sebastião - RA XIV

Assunto: Inspeção

Montante em exame: Não se aplica.

Ementa: Decisão. Ocupação do solo. Legislação. Exame de compatibilidade e constitucionalidade. Pelo envio de cópia desta Informação a autoridades. Arquivamento dos autos.

Senhor Diretor,

Os presentes autos têm por objetivo dar cumprimento ao item “IV.b” da Decisão nº 1.292/2007 (fl. 02), proferida no Processo nº 1.623/02, por meio da qual o Tribunal determinou a autuação de processo específico por Região Administrativa para análise da compatibilidade legal e constitucional da legislação referente a ocupação territorial.

I - Dos objetivos da Presente Informação

2. O objetivo da presente informação é proceder à análise da compatibilidade das leis e decretos atinentes à ocupação territorial na RA XIV – São Sebastião, com as normas de regência da matéria.

II – Da metodologia adotada

3. No intuito de atender à determinação exarada no item “IV.b” da Decisão nº 1.292/2007, proferida no Processo nº 1.623/2002 (fl. 02), foi solicitado à Seção de Documentação do TCDF, mediante o Memorando nº 36/12-3ª DIACOMP (fls. 03/04), a realização de pesquisa para levantamento de todas as leis e decretos alusivos a ocupação territorial, por Regiões Administrativas, identificando-se as normas que porventura já tenham sido consideradas inconstitucionais, no todo ou em parte.

4. Para facilitar a pesquisa, foi sugerido o uso dos parâmetros “ordenamento territorial”, “ocupação territorial”, “destinação de área”, “afetação”, “desa-



fetação”, “alteração de uso” e “potencial construtivo”, além de outros que aquela SEDOC entendesse pertinentes.

5. Diante da relação de normas identificadas mediante a referida pesquisa, foi montado o quadro de fls. 05/06, onde se constatou, inicialmente, a existência de 363 leis e 137 decretos a serem analisados. Essas normas serão examinadas em processos específicos autuados para todos os RA, a exemplo deste, de acordo com a seguinte metodologia:

- priorização da instrução dos processos mais simples, referentes às RAs em que há menos normas identificadas. Essa opção se justifica por possibilitar que se solidifique o entendimento da matéria, bem como por proporcionar a eventual identificação da necessidade de ajustes metodológicos;
- delimitação do escopo para considerar apenas as normas publicadas entre 09/06/1993 (vigência da LODF) e 26/10/2012 (data do citado Memorando nº 36/2012-3ª DIACOMP);
- verificação de aspectos atinentes à constitucionalidade formal (iniciativa, matéria reservada a lei complementar, etc.);
- exame minucioso do texto da norma, com o objetivo de identificar eventual inconstitucionalidade material, ressalvados os casos em que foram constatadas previamente inconstitucionalidades formais, de acordo com a inteligência do TJDFT, esposada no julgamento da ADI nº 2006.00.2.004689-0¹;
- ao término da análise dos processos de todas as RAs, elaboração de relatório, no bojo do Processo nº 1623/02, acerca do encaminhamento sugerido em cada um deles, nos termos do item III.2 da Decisão nº 3210/12 (fl. 07);
- cada norma, merecedora do exame de que trata o item “IV.b”, da Decisão nº 1292/2007, ao ser publicada, refere-se a uma área pertencente a alguma região administrativa. Assim, será examinada, de acordo com a metodologia adotada, no âmbito do processo referente à RA que abarcava a área compreendida pela norma, quando da sua edição.

¹ ADI nº 2006.00.2.004689-0 (VOTO DO DESEMBARGADOR LÉCIO RESENDE)- “Quanto às alegadas inconstitucionalidades materiais, entendo que, conforme assentou este colendo Conselho Especial quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2003002003368-7, de minha relatoria, ocorrido em sessão do dia 09 de dezembro de 2003, no momento em que o Tribunal declara ser a lei formalmente inconstitucional, não há necessidade de pronunciamento sobre o vício material. Segundo tal posicionamento, ao juiz não é dado fazer pronunciamentos desnecessários. No momento em que o Tribunal diz que a lei é formalmente inconstitucional, não há necessidade de proclamar que materialmente também é inconstitucional. A primeira decisão, por si só, é a necessária e suficiente para afastar a lei do ordenamento jurídico”.



III – Das normas atinentes à ocupação territorial da RA XIV

6. No que se refere às normas atinentes à ocupação territorial na RA XIV, identificaram-se as seguintes, consolidadas no Quadro de fls. 08/15, cujas cópias integrais foram juntadas aos presentes autos:

- Lei Complementar nº 446/2002 (fls. 16/17);
- Lei Complementar nº 458/2002 (fls. 18/19);
- Lei Complementar nº 459/2002 (fls. 20/21);
- Lei Complementar nº 480/2002 (fls. 22/24);
- Lei Complementar nº 504/2002 (fls. 25/26);
- Lei Complementar nº 505/2002 (fls. 27/28);
- Lei Complementar nº 524/2002 (fls. 29/30);
- Lei Complementar nº 430/2001 (fls. 31/32);
- Lei Complementar nº 450/2002 (fls. 33/35);
- Lei Complementar nº 585/2002 (fls. 36/38);
- Lei Complementar nº 586/2002 (fls. 39);
- Lei Complementar nº 587/2002 (fls. 40);
- Lei Complementar nº 598/2002 (fls. 41/42);
- Lei nº 1698/1997 (fls. 43/45);
- Lei nº 2326/1999 (fls. 46/48);
- Decreto nº 33945/2012 (fls. 49);
- Decreto nº 33300/2011 (fls. 50);
- Decreto nº 32325/2010 (fls. 51/52);
- Decreto nº 32327/2010 (fls. 53);
- Decreto nº 32146/2010 (fls. 54);
- Decreto nº 32147/2010 (fls. 55/56);
- Decreto nº 32149/2010 (fls. 57);
- Decreto nº 32152/2010 (fls. 58);
- Decreto nº 32153/2010 (fls. 59/60);
- Decreto nº 30869/2009 (fls. 61);
- Decreto nº 30872/2009 (fls. 62);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

e-DOC 2D205284
Proc 20623/2011

Proc.:20623/11

Rubrica

- Decreto nº 30871/2009 (fls. 63);
- Decreto nº 30498/2009 (fls. 64);
- Decreto nº 30316/2009 (fls. 65);
- Decreto nº 29895/2008 (fls. 66/67);
- Decreto nº 29896/2008 (fls. 68);
- Decreto nº 29882/2008 (fls. 69);
- Decreto nº 29883/2008 (fls. 70);
- Decreto nº 29881/2008 (fls. 71);
- Decreto nº 29434/2008 (fls. 72);
- Decreto nº 24686/2004 (fls. 73);
- Decreto nº 20881/1999 (fls. 74/75);
- Decreto nº 19599/1998 (fls. 76);
- Decreto nº 19165/1998 (fls. 77).

IV– Análise da compatibilidade das normas com o ordenamento jurídico

IV.1 – Das normas já consideradas inconstitucionais

7. Inicialmente, cumpre destacar que dentre o rol de normas editadas, versando sobre o ordenamento territorial urbano do Distrito Federal, no que respeita à RA XIV, já foram consideradas inconstitucionais, pelo TJDF, as seguintes:

- a) Lei Complementar nº 446, de 07 de janeiro de 2002 que estabelece índices de ocupação do solo, para fins de aprovação de parcelamento do solo urbano, denominado Condomínio Verde, localizado na RA XIV (fls. 09/10);
- b) Lei Complementar nº 458, de 08 de janeiro de 2002 que estabelece índices de ocupação do solo, para fins de aprovação de parcelamento do solo urbano, denominado Condomínio Privê Residencial Mônaco, na RA XIV (fls. 11/12);
- c) Lei Complementar nº 459, de 08 de janeiro de 2002 que estabelece índices de uso e ocupação do solo para fins de aprovação de parcelamento de solo urbano, denominado Condomínio Chácaras Ouro Vermelho na RA XIV (fls. 13/14);
- d) Lei Complementar nº 480, de 08 de janeiro de 2002 que estabelece índices



de uso e ocupação do solo para fins de aprovação de parcelamento de solo urbano, denominado Condomínio Jardins do Lago Quadra 9, na RA XIV (fls. 15/17);

- e) Lei Complementar nº 504, de 08 de janeiro de 2002 que estabelece índices de uso e ocupação do solo para fins de aprovação de parcelamento de solo urbano, denominado Condomínio Quintas Interlagos, localizado na RA XIV (fls. 18/19);
- f) Lei Complementar nº 505, de 08 de janeiro de 2002 que estabelece índices de uso e ocupação do solo para fins de aprovação de parcelamento de solo urbano, denominado Condomínio Belvedere Green, na RA XIV (fls. 20/21);
- g) Lei Complementar nº 524, de 08 de janeiro de 2002 que estabelece índices de uso e ocupação do solo para fins de aprovação de parcelamento de solo urbano, denominado Condomínio Vivendas del Rey, na RA XIV (fls. 22/24).

IV.2 - Dos Decretos que aprovam parcelamento Urbanístico

8. No que diz respeito à possibilidade jurídica de a aprovação de projeto de parcelamento do solo no Distrito Federal se dar por meio da modalidade normativa “decreto”, cumpre assinalar que o TCDF, na Decisão nº 2.117/08 (fls. 08/16) tomou conhecimento de estudo, cuja conclusão revelou tal possibilidade desde que obedecidos os ritos e as exigências previstas na lei Federal nº 6.766/79 (fls. 17/23v), e nas normas distritais que cuidam da matéria, em especial a Lei Complementar nº 17/97 (fl. 24), a Lei nº 992/95 (fl. 26/27v) e o Decreto nº 18.913/97 (fls. 31/34v).

9. Cumpre destacar que a Lei Complementar nº 17/97 (que aprovou o PDOT) foi revogada pela LC nº 803/09 (que aprovou a revisão do PDOT, fl. 25). A Lei nº 992/95 foi alterada pela Lei nº 3.775/06 (fls. 28/29). Já o Decreto nº 18.913/97 foi revogado totalmente pelo Decreto nº 28.864/08 (fl. 30 e 35) que foi alterado pelo Decreto nº 30.643/09 (fls. 36/38). Acrescentamos que as revogações e alterações que ocorreram após a finalização do estudo não são capazes de mudar suas conclusões.

10. Portanto, não ocorrem vícios formais quanto aos Decretos elencados no parágrafo 6. Ressalte-se, contudo, que os Decretos de nºs 32.325/2010 e 32.327/2010 versam sobre matéria estranha ao assunto tratado nestes autos, qual seja, análise da compatibilidade das normas relativas ao ordenamento e parcelamento do solo com o ordenamento jurídico vigente.



IV.3 – Das normas compatíveis

11. Quanto às Leis Complementares nºs 430, de 21 de dezembro de 2001 (fls. 24/25), 450, de 08 de janeiro de 2002 (fls. 26/28), 585, de 22 de abril de 2002 (fls. 29/31), 586, de 24 de abril de 2002 (fls. 32), 587, de 24 de abril de 2002 (fls. 33) e 598, de 09 de maio de 2002 (fls. 34/35), observa-se que as mesmas são originárias do Poder Executivo, ou seja, pessoa competente para iniciar o procedimento legislativo em matéria versando sobre ocupação do solo. Não se vislumbram indícios de incompatibilidade formal.

IV.4 – Das normas com indícios de incompatibilidade formal

12. No que diz respeito à possibilidade da ocorrência de incompatibilidade formal, importante assinalar que o TJDFT entendeu que o uso e a destinação de áreas no Distrito Federal só poderiam ser viabilizados por projeto de lei originário do Poder Executivo. Tal entendimento fundamentou-se na tese de que é competência exclusiva do Poder Executivo a iniciativa de lei que disponha sobre uso e ocupação do solo e sobre a administração dos bens públicos do Distrito Federal (art. 52, 100 e 321 da LODF)².

13. Aquela Corte também já se manifestou quanto à necessidade de lei complementar para a aprovação do Plano Diretor Local, nos termos do art. 316 da LODF, em sua redação vigente à época³ (ADI 2006.00.2.004689-0). Transcrevemos abaixo excertos de voto proferido pelo Desembargador Lécio Resende na referida Ação:

"Inicialmente, observo que 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 é privativa do Excelentíssimo Governador do Distrito Federal, conforme estabeleceu a Emenda 12/1996, feita à LODF, que estipulou ao Distrito Federal o dever de respeitar as definições e os critérios constantes do Decreto 10.829/1987 e da Portaria 314/1992, do Instituto Brasileiro do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

Assim, conjugando o artigo 14 do Decreto 10.829/1987, que passou a

² "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. 100 – Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

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

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

³ **Texto original: Art. 316.** O Distrito Federal terá obrigatoriamente plano diretor de ordenamento territorial e planos diretores locais, instrumentos básicos das políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, aprovados por lei complementar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

e-DOC 2D205284
Proc 20623/2011

Proc.:20623/11

Rubrica

integrar a Lei Orgânica do Distrito Federal, por intermédio da Emenda 12/1996, com os artigos 100, item VI e 321 da LODF, extrai-se ser competência privativa Chefe do Executivo local legislar sobre matéria concernente ao uso e ocupação do solo no território do Distrito Federal.

Com efeito, as leis impugnadas foram oriundas de projetos de lei ordinária de autoria do Poder Executivo.

Todavia, com razão o requerente quando afirmou que as referidas leis ordinárias contêm vício de forma, por promoverem modificações no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Lei Complementar 17, de 28 de janeiro de 1997 - pela via de lei ordinária, e não por intermédio de projeto de lei complementar, como estatui o artigo 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O referido dispositivo da LODF estabelece a obrigatoriedade de que o Distrito Federal tenha um plano diretor de ordenamento territorial e planos diretores locais, os quais servirão como instrumentos básicos das políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano e que serão aprovados por lei complementar. Assim, se restou estabelecido que o plano diretor de ordenamento territorial e planos diretores locais serão aprovados por lei complementar, do mesmo modo quaisquer alterações nos mesmos devem ser feitas via lei complementar e não por meio de lei ordinária, como ocorreu no presente caso.

Desta feita, as alterações almejadas nas leis ora impugnadas somente poderiam se dar via lei complementar, sob pena de vício de forma.

Quanto às alegadas inconstitucionalidades materiais, entendo que, conforme assentou este colendo Conselho Especial quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2003002003368-7, de minha relatoria, ocorrido em sessão do dia 09 de dezembro de 2003, no momento em que o Tribunal declara ser a lei formalmente inconstitucional, não há necessidade de pronunciamento sobre o vício material." (grifo nosso)

14. Preliminarmente, cabe ressaltar que a Emenda nº 49/07 deu nova redação ao art. 316 da LODF, que disciplinava que o Distrito Federal teria obrigatoriamente PDOT e Planos Diretores Locais (PDLs) como instrumentos básicos das políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano. Com a emenda, o DF passou a ter como instrumento básico o PDOT e como instrumentos complementares a Lei de Uso e Ocupação do Solo e os Planos de Desenvolvimento Local⁴. Porém, a nova redação legal em nada modifica o entendimento externado no voto supratranscrito.

15. Salienta-se, ainda, que a nova redação do § 2º do art. 317 da LODF⁵

⁴ Art. 316. Texto atual (com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007): O Distrito Federal terá, como instrumento básico das políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbanos, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e, como instrumentos complementares, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e os Planos de Desenvolvimento Local.

⁵ Art. 317 . O plano diretor de ordenamento territorial abrangerá todo espaço físico do território do Distrito Federal e regulará,



disciplinou que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e os Planos de Desenvolvimento Local também serão aprovados por lei complementar.

16. Na análise de mérito observamos que as Lei de nºs 1.698, de 24 de setembro de 1997 (fls. 36/38), e 2.326, de 11 de fevereiro de 1999 (fls. 39/41) apresentam indício de incompatibilidade formal, pelo motivo de terem sido originadas de pessoa não competente para tratar a matéria e, ainda, por se tratar de leis ordinárias e não complementares, como a matéria requer.

17. Portanto, tendo em vista que não consta das competências desta Corte o controle abstrato de constitucionalidade de diplomas infraconstitucionais, sugere-se que cópia desta Informação, bem como do voto condutor da decisão a ser proferida nesta fase processual, sejam encaminhadas ao Governador do Distrito Federal, ao Presidente da Câmara Legislativa e ao Procurador-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT – para a adoção das medidas cabíveis⁶

V– Conclusões/ Sugestões

18. Nesta ocasião, procedeu-se ao exame da compatibilidade das normas mencionadas no parágrafo “6” desta Informação com o ordenamento jurídico vigente, a fim de averiguar a existência de vícios formais.

19. Na análise de mérito observamos que as Lei de nºs 1.698, de 24 de setembro de 1997 (fls. 36/38), e 2.326, de 11 de fevereiro de 1999 (fls. 39/41) apresentam indício de incompatibilidade formal, pelo motivo de terem sido originadas de pessoa não competente para tratar a matéria além do fato de serem leis ordinárias e não complementares como a matéria requer, contrariando o disposto nos arts. 52, 100, 321 e 316 da LODF.

20. Portanto, tendo em vista que não consta das competências desta Corte o controle abstrato de constitucionalidade de diplomas infraconstitucionais, sugere-se que cópia desta Informação, bem como do voto condutor da decisão a ser proferida nesta fase processual, sejam encaminhadas ao Governador do Distrito Federal, ao Presidente da Câmara Legislativa e ao Procurador-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT – para a adoção das medidas cabíveis⁷. Ou-

basicamente, a localização dos assentamentos humanos e das atividades econômicas e sociais da população.

Parágrafo único. O plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal será elaborado para um período de doze anos, passível de revisão a cada quatro anos.

(...)

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

⁶ Seguindo o precedente estabelecido na Decisão nº 4.351/09 – Processo nº 11.520/07.

⁷ Seguindo o precedente estabelecido na Decisão nº 4.351/09 – Processo nº 11.520/07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

e-DOC 2D205284
Proc 20623/2011

Proc.:20623/11

Rubrica

trossim, esgotadas as providências a cargo do controle externo, sugere-se o arquivamento do feito.

21. Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal que:

I - tome conhecimento:

- a) da análise da constitucionalidade das normas elencadas no parágrafo 6 desta Informação;
- b) dos documentos acostados às fls. 01/77;

II - autorize:

- a) o envio de cópia desta Informação, bem como do relatório/voto condutor da decisão a ser exarada, ao Governador do Distrito Federal, ao Presidente da Câmara Legislativa e ao Procurador-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT – para a adoção das medidas cabíveis ante a possível inconstitucionalidade das Leis nºs 1.698/1997 e 2.326/1999;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento.

À superior consideração.

Cezar Villarinho

Auditor de Controle Externo