



PARECER Nº \_\_\_\_\_, DE 2012

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 17, de 2011, que *atualiza o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e dá outras providências.*

**AUTORIA: Poder Executivo**

**RELATOR: Deputado JOE VALLE**

## **I – RELATÓRIO**

Submete-se à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça o Projeto de Lei Complementar nº 17, de 2011, encaminhado a esta Casa por meio da Mensagem nº 219/2011 do Governador do Distrito Federal.

A proposição em epígrafe pretende alterar, acrescentar e revogar dispositivos da Lei Complementar nº 803, de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências.

O art. 1º altera dispositivos dos arts. 38, 39, 42, 43, 44, 45, 52, 53, 58, 70, 71, 73, 74, 76, 78, 81, 87, 94, 97, 98, 99, 103, 109, 111, 116, 117, 118, 124, 126, 127, 129, 130, 132, 135, 176, 199, 216, 218, 221, 226, 227, 229, 232, 233, 234, 241, 244, 245, 248, 269, 278, 280, 281, 282 e 297.

O art 2º renumera dispositivos dos arts. 65, 81, 125, 132, 199, 235 e 278.

O art. 3º acrescenta à Lei Complementar nº 803, de 2009, os arts. 265-A e 269-A, e adiciona dispositivos aos arts. 42, 43, 65, 70, 72, 78, 94, 116, 125, 127, 132, 135, 168, 176, 199, 234, 235, 278 e 281.

O art. 4º trata da cláusula de vigência.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

O art 5º revoga os arts. 56, 119, 123, 128, 200, 201, 202, 203, 283, 284, 285, 286, 292, 296, 301, 302, 304, 305, 307, 310, 313, 315, 317, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327 e 328, revoga dispositivos dos arts. 6º, 40, 53, 55, 70, 74, 75, 78, 81, 101, 109, 113, 122, 124, 131, 135, 148 e 259, e revoga as disposições em contrário, em especial os dispositivos constantes de Planos Diretores Locais que contrariarem o que ora se dispõe, a Lei nº 1.823, de 1998, a Lei Complementar nº 218, de 1999, a Lei Complementar nº 330, de 2000, a Lei Complementar nº 367, de 2001, a Lei Complementar nº 401 de 2001, a Lei Complementar nº 409, de 2001, a Lei Complementar nº 457, de 2002, a Lei Complementar nº 467, de 2002, a Lei Complementar nº 511, de 2002, e a Lei Complementar nº 527, de 2002.

Complementa o Projeto proposta de alteração dos Anexos I, II, III, IV, V, VI e VII, da Lei Complementar nº 803, de 2009. O Poder Executivo encaminhou ainda documento contendo breves indicações e justificativas a respeito das alterações pretendidas.

Posteriormente o Governador do Distrito Federal solicitou, por meio da Mensagem nº 173/2012-GAG, de 22 de maio de 2012, a tramitação do Projeto em regime de urgência. Na mesma mensagem, sugere, ainda, que o relator apresente emenda supressiva ao art. 5º, para que o inciso XI do art. 122 da Lei Complementar nº 803, de 2009, não seja revogado.

Na justificação, apresentada na mensagem de encaminhamento, argumenta-se que a proposição objetiva sanar os vácuos normativos e a insegurança jurídica decorrentes do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2009.000.2.017552-9 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT que declarou inconstitucionais alguns dispositivos da Lei Complementar nº 803, de 2009, tanto por vício formal quanto material.

Afirma que a invalidação de tais dispositivos inviabiliza políticas de desenvolvimento relacionadas ao ordenamento territorial, e que, segundo parecer da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, a revisão extemporânea do PDOT seria admissível desde que atendidos os requisitos de interesse público e motivo excepcional determinados pela Lei Orgânica do Distrito Federal, além de prévia apreciação do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – Conplan.

Na exposição são relatadas a realização de audiência pública e de diversas consultas e reuniões para discussão das propostas, com participação de diferentes segmentos sociais e órgãos públicos, que serviram para incorporar à proposição as demandas julgadas procedentes.

O Projeto de Lei Complementar foi distribuído à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo, à Comissão de Assuntos Fundiários e à Comissão de Constituição e Justiça.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

A proposição recebeu voto pela aprovação na Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo, recebendo 2 emendas aditivas, 12 emendas modificativas e 7 emendas supressivas.

Não foram apresentadas emendas nesta Comissão de Constituição e Justiça.

Em 21 de junho de 2012, o Secretário de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano encaminhou ao Presidente da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo, por meio do Ofício nº 310.001.025/2012-GAB/SEDHAB, documento contendo justificativas aos questionamentos realizados nas reuniões técnicas acontecidas nesta Casa para discussão da proposição.

Na 4ª Reunião Extraordinária da Comissão de Assuntos Fundiários realizada em 28 de junho de 2012, a proposição foi aprovada conforme tabela de emendas: emenda modificativa N° 01, emenda modificativa N° 03, emenda modificativa N° 02, subemenda modificativa 01, subemenda modificativa 02, subemenda modificativa 03, subemenda aditiva N° 1, subemenda aditiva N° 2, subemenda aditiva N° 3.

De acordo com calendário firmado entre a presidência a parlamentares em 28 de junho de 2012 e comunicado em Plenário na Sessão Extraordinária da mesma data, ficou decidido a reabertura de prazo para apresentação de emendas, exclusivamente na Assessoria de Plenário até 6 de agosto de 2012.

O Poder Executivo submeteu a Câmara Legislativa a Mensagem nº 273/2012 – GAG para incluir alterações conforme exposição de motivos. A alteração porposta continha 4 emendas aditivas, 6 emendas modificativas e 3 emendas supressivas.

Reunida em 9 de agosto de 2012, a Comissão de Assuntos Fundiários emitiu parecer sobre as emendas de Plenário. **Acatou** as emendas de Plenário de redação nº 1, de redação nº 4, aditiva nº 15, modificativa nº 22, modificativa nº 23, modificativa nº 26 na forma da subemenda de relator e modificativa à subemenda nº 27. Considerou **contempladas** nas alterações propostas na mensagem nº 273/2012 – GAG, a emenda de Plenário supressiva nº 7, aditiva nº 16. **Rejeitou** as emendas de Plenário supressiva nº 2, supressiva nº 3, modificativa nº 5, modificativa nº 6, supressiva nº 8, supressiva nº 9, supressiva nº 10, supressiva nº 11, supressiva nº 12, supressiva nº 13, supressiva nº 14, supressiva nº 17, modificativa nº 18, modificativa nº 19, modificativa nº 20, supressiva nº 21 e modificativa nº 25. A emenda modificativa nº 24 foi retirada pelo autor. Das alterações propostas até 6 de agosto conforme acordo em Plenário, foram consideradas **contempladas** na mensagem nº 273/2012 – GAG, as emendas supressiva nº 1, aditiva nº 2 e modificativa nº 7. Foram **acatadas**: emenda modificativa nº 3 na forma da subemenda de relator, aditiva nº 4 na forma da subemenda de relator, emenda modificativa nº 10. Foram **rejeitadas**: emenda aditiva nº 5, aditiva nº 6, aditiva nº 8, modificativa nº 9 e modificativa nº 11.



Para análises das emendas de Plenário e as alterações da mensagem nº 273/2012 – GAG, a Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo reuniu-se acatando o parecer do relator na Comissão de Assuntos Fundiários. Ofereceu-se, ainda, duas emendas de relator na Cdesctmat.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça examinar a admissibilidade das proposições quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, emitindo parecer de caráter terminativo quanto aos três primeiros aspectos.

O Plano Diretor é instrumento de planejamento obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, segundo o estabelecido no art. 182 da Constituição Federal. Dispõe o art. 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal ser o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT o instrumento básico das políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbanos locais.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 2001, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana, estabelecendo normas gerais de direito urbanístico, no âmbito da competência concorrente da União e do Distrito Federal para legislar sobre a matéria:

**Art. 39.** *A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.*

**Art. 40.** *O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.*

§ 1º *O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.*

§ 2º *O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.*

§ 3º *A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.*

§ 4º *No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

*I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;*

*II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;*

*III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.*

De acordo com o exposto na Mensagem nº 219, de 30 de agosto de 2011, por meio da qual o Governador encaminhou à Câmara Legislativa do Distrito Federal o Projeto de Lei Complementar nº 17, de 2011, tal proposição, que *atualiza o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e dá outras providências*, visa a sanar os vácuos normativos e a insegurança jurídica decorrentes do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2009.000.2.017552-9, a qual foi acolhida parcialmente pelo Acórdão nº 424.689 do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, que declarou inconstitucionais alguns dispositivos da referida Lei, tanto por vício formal quanto material.

Além do macrozoneamento territorial - indicação e delimitação das áreas urbanas e rurais - o Plano Diretor deverá indicar as áreas passíveis de incidência dos instrumentos de política urbana indicados nos arts. 25, 28, 29, 32 e 35: *direito de preempção, operação urbana consorciada, transferência do direito de construir e outorga onerosa do direito de construir*. Para tanto, deverá definir os coeficientes de aproveitamento básicos e máximos de cada localidade. Pode, ainda, identificar as áreas onde deverá incidir a *outorga onerosa de alteração de uso*.

Seguindo o estabelecido pela legislação federal, a Lei Orgânica do Distrito Federal define, no art. 317, o conteúdo mínimo do Plano Diretor de Ordenamento Territorial:

**Art. 317. (...)**

(...)

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

*I – densidades demográficas para a macrozona urbana;*

*II – delimitação das zonas especiais de interesse social;*

*III – delimitação das áreas urbanas onde poderão ser aplicados parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;*

*IV – delimitação das Unidades de Planejamento Territorial;*

*V – limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento da macrozona urbana;*

*VI – definição de áreas nas quais poderão ser aplicados os seguintes instrumentos:*

*a) direito de preempção;*

*b) outorga onerosa do direito de construir;*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

*c) outorga onerosa da alteração de uso;*

*d) operações urbanas consorciadas;*

*e) transferência do direito de construir;*

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

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

*(...)*

A política pública de ordenamento territorial preconizada na Lei Orgânica estabelece mecanismos que visam ao adequado e contínuo planejamento territorial no Distrito Federal. As normas buscam garantir a participação popular e a salvaguarda de critérios técnicos que fundamentam o processo. O PDOT é uma norma de elaboração complexa, vinculada a certos requisitos de legitimidade que são, ao mesmo tempo, fundamento da norma e garantia para que adquira concretude e apresente efetividade.

Concluimos, portanto, ser admissível alteração do PDOT fora dos prazos estabelecidos no art. 317 da Lei Orgânica (*vigência de dez anos, passível de revisão a cada cinco anos*) apenas diante da motivação necessária prevista no art. 320: para adequação ao zoneamento ecológico-econômico, por motivos excepcionais e por interesse público comprovado. São possíveis, também, alterações que visem à supressão de lacunas ou à correção de incongruências, como aquelas decorrentes da declaração de inconstitucionalidade pelo TJDF de parte dos dispositivos da Lei Complementar nº 803, de 2009.

Além desses casos, são admissíveis de intervenção legislativa, à margem do prazo do § 5º do art. 317, alterações derivadas de erros materiais e formais ou omissões no texto da Lei. Conteúdos normativos que decorram de temas que não envolvam estritamente a matéria de planejamento urbano podem ser alterados sem que se observem os referidos prazos.

Nesse contexto, as alterações ao PDOT motivadas por interesse público previstas no art. 320 da Lei Orgânica do Distrito Federal decorrem de avaliação acerca de demandas públicas que, em última análise, caracterizam o interesse público. Na Câmara Legislativa do Distrito Federal, os órgãos competentes para a análise e conceituação do que seria interesse público são as Comissões Temáticas, quanto ao PLC em estudo, a Comissão de Assuntos Fundiários e a Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo. Em vista disso, deve-se ressaltar que não cabe à Comissão de Constituição e Justiça manifestar-se quanto à análise do que seria o interesse público previsto no art. 320 da LODF, nos termos dos artigos 63, 68 e 69-B do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Verifica-se, também, justificável o motivo excepcional e o interesse público quanto às alterações propostas que dizem respeito a lacunas normativas, que geram insegurança jurídica, decorrentes do julgamento da já citada ADI nº 2009.000.2.017552-9.

Consideramos, ainda, justificado o motivo excepcional e o interesse público no caso de alterações que visam a corrigir incongruências, de modo a conformar o texto do PDOT a normas editadas posteriormente, como, por exemplo, a Lei Federal nº 12.424, de 16 de junho de 2011 (Minha Casa, Minha Vida). Justificam-se, também, alterações legislativas para adequar mudanças na estrutura da Administração Pública, sanar equívocos técnicos flagrantes ou aperfeiçoar a redação, de modo a possibilitar melhor entendimento.

Em vista disso, quanto à admissibilidade da proposição em análise, observa-se que restaram atendidos os dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal que tratam da reserva de lei complementar à matéria de ordenamento territorial e da prerrogativa do Governador do Distrito Federal quanto à iniciativa desta lei complementar:

**Art. 71.** *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.*

(...)

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

Destaca-se, também, que foram atendidas as determinações contidas no art. 321 da Lei Orgânica do Distrito Federal quanto à participação popular, uma vez que o Poder Executivo e o Poder Legislativo realizaram audiências públicas para discussão dos PLC 17/2011.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

**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.)<sup>1</sup>*

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

Pelo exposto, com fundamento nos artigos 71, 75, 100 e 321 da Lei Orgânica do Distrito Federal, manifestamos, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, voto pela ADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei Complementar nº 17, de 2011, na forma do relatório aprovado na Comissão de Assuntos Fundiários, no dia 28 de junho de 2012. Quanto às emendas de plenário, manifestamo-nos pela ADMISSIBILIDADE, nos termos do relatório aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo, no dia 13 de agosto de 2012.

Sala das Comissões, de de 2012.

**Deputado**  
**CHICO LEITE**  
*Presidente*

  
**Deputado**  
**JOE VALLE**  
*Relator*

<sup>1</sup> Texto original: Art. 321. *É atribuição do Poder Executivo conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e elaboração dos planos diretores de ordenamento territorial e locais, bem como sua implementação. Parágrafo único. É garantida a participação popular nas fases de elaboração, implementação e avaliação dos planos diretores.*