



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito / Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

LAURA MORAES G. DE SOUSA

**ESTUDO DE CASO: OS LOTES DO GUARÁ E SUAS ALTERAÇÕES DE
GABARITO OCORRIDAS COM O ADVENTO DO PLANO DIRETOR LOCAL À
LUZ DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA**

**BRASÍLIA
2023**

LAURA MORAES G. DE SOUSA

**ESTUDO DE CASO: OS LOTES DO GUARÁ E SUAS ALTERAÇÕES DE
GABARITO OCORRIDAS COM O ADVENTO DO PLANO DIRETOR LOCAL À
LUZ DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito/Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Professor(a) Nome completo

**BRASÍLIA
2023**

LAURA MORAES G. DE SOUSA

**ESTUDO DE CASO: OS LOTES DO GUARÁ E SUAS ALTERAÇÕES DE
GABARITO OCORRIDAS COM O ADVENTO DO PLANO DIRETOR LOCAL À
LUZ DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito/Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

Orientador(a): Professor(a) Nome completo

BRASÍLIA, 06 DE OUTUBRO DE 2023

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

RESUMO

O presente estudo faz uma síntese da evolução das normas de potencial construtivo do Guará até chegar ao seu Plano Diretor Local, destacando as mudanças na legislação, a ADI proposta, e investigações do Ministério Público e do Tribunal de Contas acerca do tema. Dessa forma, houve uma análise de dados e documentos relacionados ao plano, incluindo as constantes modificações na legislação que afetaram as normas de uso e gabarito, gerando dúvidas sobre a legalidade das mesmas. A ADI tratou de problemas encontrados no processo de elaboração do plano, enquanto os processos originados no Tribunal de Contas do DF sugeriram a influência de interesses privados nas decisões de planejamento urbano. Portanto, o trabalho evidenciou a necessidade da revisão da legislação urbanística e o interesse da população na sua construção.

Palavras-chave: direito urbanístico. plano diretor. Distrito Federal.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 5 |
| 1 CRIAÇÃO DA RA-X (GUARÁ) | 6 |
| 2 A EVOLUÇÃO DAS NORMAS DE POTENCIAL CONSTRUTIVO | 6 |
| 2.1 NORMAS DE EDIFICAÇÃO, USO E GABARITO | 6 |
| 2.2 PLANO DIRETOR LOCAL | 6 |
| 2.3 DECRETOS | 7 |
| 2.4 ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2010 00 2 007279-2 | 10 |
| 2.5 PROCESSO TRIBUNAL DE CONTAS N.º 30712/2012 | 12 |
| 3 LEGISLAÇÃO VIGENTE HOJE SOBRE O TEMA | 17 |
| CONCLUSÃO | 19 |
| REFERÊNCIAS | 20 |

INTRODUÇÃO

O Plano Diretor, previsto na Constituição, é uma lei que estabelece diretrizes para o crescimento e organização da cidade, orientando os gestores públicos e a população sobre o caminho desejado para o desenvolvimento das funções sociais nas propriedades urbanas. O plano é elaborado pelo Poder Público após estudar a realidade física, econômica, social e administrativa da cidade e deve ser discutido com a sociedade, definindo propostas de curto, médio e longo prazo para o seu desenvolvimento.

Portanto, o plano diretor envolve ações do Governo, entidades privadas e, principalmente, a participação da população. Porém, para que o processo de planejamento ocorra de forma eficiente, é indispensável capacidade técnica e política. A capacidade técnica é necessária devido à exigência de conhecimento especializado por parte de profissionais de diversas áreas, além de métodos de trabalho para a manipulação e análise de informações e documentos técnicos. Já a capacidade política é fundamental, visto que o planejamento é essencialmente um processo de negociação, com o objetivo de conciliar valores, necessidades e interesses opostos, além de gerenciar conflitos entre os diferentes segmentos da sociedade.

Considerando esses aspectos, o objetivo deste estudo é analisar o processo e as divergências relacionadas ao Plano Diretor Local do Guará, que passou por várias alterações e complementações ao longo do tempo. Esse Plano Diretor Local funciona como um complemento ao Plano de Diretor de Ordenamento Territorial das Regiões Administrativas, esse previsto na constituição, conforme estabelecido na Lei Orgânica do Distrito Federal. O estudo reuniu diferentes questionamentos que foram compilados, visando avaliar a capacidade técnica e jurídica envolvida na criação e implementação desse plano. Ao final, são apresentadas as decisões relacionadas ao tema, bem como as alterações realizadas nessa regulamentação.

1 CRIAÇÃO DA RA-X (GUARÁ)

A região administrativa do Guarά teve sua criação em 1967, com o objetivo de oferecer moradia para os trabalhadores do SIA (Setor de Indústria e Abastecimento). Foi estabelecida por meio de um movimento em que os funcionários da NOVACAP construíram suas próprias casas, tornando-se os primeiros residentes da cidade, conforme o projeto básico do Plano Diretor do Guarά elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH).

Logo após foi estabelecido o Guarά II, que tinha o objetivo de abrigar os funcionários do Governo da União, constituindo assim o Setor Residencial Indústria e Abastecimento - SRIA.

Porém apenas com o Decreto Nº 11.921 de 25 de outubro de 1989 que ele se tornou a 10ª Região Administrativa, a RA-X, do DF.

2 A EVOLUÇÃO DAS NORMAS DE POTENCIAL CONSTRUTIVO

2.1 NORMAS DE EDIFICAÇÃO, USO E GABARITO

Antes da aprovação do Plano Diretor Local, as normas vigentes que tratavam de habitações coletivas na Região Administrativa do Guarά (RA-X) eram as Normas de Edificação, Uso e Gabarito 200/86, 152/90, 105/98 e 107/99. Elas especificavam o potencial construtivo, destacando quantos metros quadrados têm de ser edificadas para que a propriedade seja considerada cumpridora da sua função social, e a limitação de gabarito máximo, fixada em 6 pavimentos ou 26 metros.

2.2 PLANO DIRETOR LOCAL

Com o implemento do Plano diretor local do Guarά (Lei Complementar nº 733, de 13 de dezembro de 2006), o potencial construtivo da Avenida Central foi aumentado pelo artigo 36, que logo trouxe uma maior visibilidade e interesse das imobiliárias. Entretanto, a altura máxima de construção das edificações não foi definida, passando apenas a não ter uma limitação máxima, conforme art. 53 da lei (Distrito Federal, 2008):

Art. 53. A altura máxima da edificação será definida a partir dos parâmetros de ocupação do solo estabelecidos nesta Lei Complementar e da cota de soleira, a ser fornecida pela Administração Regional do Guará.

Após a elaboração dessa lei, vários projetos de prédios habitacionais tiveram seus alvarás de construção aprovados à luz dessa nova norma vigente, que permitiu acréscimos significativos de área construída superiores aos aprovados em legislações anteriores, suscitando assim suspeitas de órgãos fiscalizadores.

2.3 DECRETOS

Somente com o Decreto nº 29.406, de 15 de agosto de 2008, a altura máxima, mencionada no art. 53 do Plano Diretor Local, foi regulamentada (Distrito Federal, 2008):

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, tendo em vista o que dispõe o inciso X do artigo 7º, e inciso VI do artigo 15, da Lei Complementar nº 733, de 13 de dezembro de 2006,

DECRETA:

Art. 1º. A altura máxima da edificação a que se refere o artigo 53 da Lei Complementar nº 733, de 13 de dezembro de 2006, sem prejuízo dos demais parâmetros de ocupação do solo estabelecidos, não poderá ser superior a:

I - 26 m (vinte e seis metros) para as edificações nos lotes do Setor de Garagens e Concessionárias de Veículos - SGCV, nos lotes do Trecho 01 do Setor de Múltiplas Atividades Sul - SMAS, e nos lotes do Setor de Oficinas Sul - SOF/Sul;

II - 36 m (trinta e seis metros) para os lotes situados ao longo da Avenida Central no Guará II.

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

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

Um mês depois foi revogado e substituído pelo Decreto nº 29.500, de 10 setembro de 2008, que acrescentou a altura máxima da Avenida Contorno e revogou os alvarás em desacordo com essa nova imposição (Distrito Federal, 2008):

Art. 1º. A altura máxima das edificações a que se refere o art. 53 da Lei Complementar nº 733, de 13 de dezembro de 2006, sem prejuízo dos demais parâmetros de ocupação do solo estabelecidos, não poderá ser superior a:

I - 26m (vinte e seis metros) para as edificações localizadas no Setor de Garagens e Concessionárias de Veículos - SGCV, nos lotes do Trecho 01 do Setor de Múltiplas Atividades Sul - SMAS, e nos lotes do Setor de Oficinas Sul - SOF/Sul;

II - 36m (trinta e seis metros) para os lotes situados ao longo da Avenida Central no Guará II;

III - 56m (cinquenta e seis metros) para as edificações nos lotes situados ao longo da Avenida do Contorno da Região Administrativa do Guará -RA-X.

Art. 2º. Ficam revogados todos os alvarás de construção concedidos em desacordo com os parâmetros estabelecidos no artigo anterior, mesmo que a concessão tenha ocorrido antes da publicação deste Decreto.

Art. 3º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º. Revogam-se as disposições em contrário, em especial as contidas no Decreto nº 29.406, de 15 de agosto de 2008.

Além disso, foi emitido o Decreto nº 29.519 em 18 de setembro de 2008, que estabeleceu várias considerações e determinou a suspensão da emissão de novos alvarás de construção, bem como a anulação dos alvarás já emitidos, exigindo que estes passassem por um processo de reavaliação, conforme transcrito (Distrito Federal, 2008):

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 100, incisos VII e XXVII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e Considerando que a Lei Complementar nº 733, de 13 de dezembro de 2006, reclama a edição de decreto regulamentar para a sua plena e eficaz aplicação no ordenamento jurídico distrital;

Considerando que a cobrança de valores referentes à mais-valia dos imóveis (ONALT e ODIR) prevista na Legislação urbanística do Distrito Federal exige tratamento uniforme e isonômico por parte das Administrações Regionais, a fim de evitar privilégios e distorções na sua implementação;

Considerando que a implementação do previsto no Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará - RA X, se não conveniente normatizado em decreto regulamentador, com estrita observância do interesse público, da equidade e do impacto na região, poderá trazer danos irreversíveis à região e a seus habitantes;

Considerando que a Lei Complementar nº 733/06 exige que a aprovação de projetos contendo atividades com incômodo de natureza especial seja precedida da apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, no intuito de preservar o bem-estar e a qualidade de vida dos habitantes da região;

Considerando que o artigo 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 733/06, define como diretriz “prevenir a ocorrência de distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da sociedade”;

Considerando, ainda, que a implantação da regulamentação urbanística deve ser baseada no interesse coletivo, nos termos do inciso VII, do artigo 7º, da Lei Complementar nº 733/06.

DECRETA:

Art. 1º. Ficam temporariamente suspensas a aprovação de novos projetos e a concessão de alvarás de construção nos seguintes setores do Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará - RA X:

I - Setor de Oficinas Sul - SOF/SUL;

II - Setor de Garagens e Concessionárias de Veículos - SGCV;

III - Avenida Central e Avenida do Contorno, no Guará II;

IV - Setor de Múltiplas Atividades Sul - SMAS.

Art. 2º. Ficam anulados os alvarás de construção expedidos pela Administração Regional do Guará nos imóveis situados nos setores elencados no artigo 1º do presente Decreto, assegurado aos interessados amplo direito de defesa, a ser exercido perante a Administração Regional no prazo de trinta dias contados da publicação deste Decreto.

Parágrafo único. Findo o prazo previsto no caput, a Administração Regional do Guará procederá ao reexame dos projetos apresentados, observadas as diretrizes regulamentadoras do Plano Diretor Local, submetendo-os à aprovação final pelos órgãos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal.

Art. 3º. Caberá a Corregedoria-Geral do Distrito Federal acompanhar e fiscalizar o estrito cumprimento do disposto neste Decreto, apurando, quando for o caso, possíveis responsabilidades administrativas ou funcionais por ato praticado em confronto com as determinações ora definidas.

Art. 4º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

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

No entanto, mais uma vez esses decretos foram revogados posteriormente e substituídos pelo Decreto nº 29.848, de dezembro de 2008. Este novo decreto estabeleceu uma altura máxima maior nos edifícios localizados no Setor de Garagens e Concessionárias de Veículos – SGCV, nos lotes dos Trechos 01 e 02 do Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, e nos lotes do Setor de Oficinas Sul – SOF/Sul, manteve a altura dos lotes da Avenida Central e não especificou a altura da Av. Contorno, devendo ser observado o disposto no Plano Diretor (que, conforme mencionado anteriormente, não era especificamente definida) e condicionando a sua aprovação à apreciação da Administração Regional do Guará e do órgão gestor do planejamento urbano e do meio ambiente. Além disso, o decreto também revalidou os alvarás de construção que haviam sido previamente cancelados, contanto que estivessem de acordo com as condições impostas, como a obrigatoriedade da realização de estudos específicos. De acordo com o estabelecido (Distrito Federal, 2008):

Art. 1º. É proibido construir qualquer edificação com altura maior que 34 m (trinta e quatro metros), medidos a partir da cota de soleira, no Setor de Garagens e Concessionárias de Veículos – SGCV, nos lotes dos Trechos 01 e 02 do Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, e nos lotes do Setor de Oficinas Sul – SOF/Sul, sem prejuízo do estabelecido na Lei Complementar nº 733, de 13 de dezembro de 2006.

Art. 2º. É proibido construir qualquer edificação com altura maior que 36 m (trinta e seis metros), medidos a partir da cota de soleira, para os lotes situados ao longo da Avenida Central no Guará II.

Art. 3º. A altura máxima dos empreendimentos situados junto à Av. do Contorno do Guará II será aquela decorrente da aplicação dos parâmetros de uso e ocupação do solo constantes do Plano Diretor Local do Guará e do disposto no Código de Edificações do DF.

Parágrafo único. Os novos projetos a serem aprovados na área definida no caput deverão ser submetidos à apreciação do órgão gestor do planejamento urbano e do meio ambiente após a apreciação da Administração Regional do Guará.

Art. 4º. Os empreendimentos situados nas localidades relacionadas nos artigos anteriores que necessitarem ser ajustados ao disposto neste Decreto, serão submetidos a novo exame e aprovação pela Administração Regional do Guará.

Parágrafo único. A Administração Regional do Guará terá um prazo máximo de 15 dias para conceder o alvará de construção para o novo projeto, a partir da sua entrada na unidade administrativa.

Art. 5º. As empreendedoras deverão executar os estudos pertinentes, as obras e serviços que minimizem os impactos urbanísticos e ambientais decorrentes da implantação dos empreendimentos e demais exigências apontadas pelo órgão gestor do planejamento urbano e do meio ambiente, definidos em Termo de Compromisso a ser assinado entre as empreendedoras e o Governo do Distrito Federal.

Parágrafo único. O Governo do Distrito Federal revalidará, num prazo máximo de 05(cinco) dias após a assinatura do Termo de Compromisso, os Alvarás que foram abrangidos pelo Decreto nº 29.519/2008, que estiverem cumprindo o disposto neste Decreto.

Art. 6º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º. Revogam-se as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 29.500 de 10 de setembro de 2008, e o Decreto nº 29.519 de 18 de setembro de 2008.

2.4 ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2010 00 2 007279-2

Em 2010 foi proposta a ADI, ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, com a tese principal de que alguns artigos da Lei Complementar nº 733/2006 violariam o disposto na Lei Orgânica do Distrito Federal, em especial 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.

Primeiramente cabe destacar que, a Lei Complementar nº 733/2006 foi aprovada na forma de um substitutivo ao PLC n. 133/2005, de autoria de vários deputados, portanto mesmo sendo proveniente de um projeto de lei complementar de iniciativa do Governador do Distrito Federal foram acrescentadas diversas alterações por meio de emendas propostas pelo parlamento, de forma isolada e sem conexão com estudos urbanísticos existentes, além de abordar autonomamente assuntos diversos, causando assim uma mudança significativa na essência da norma. Tendo isso em vista, a ADI salientou que seria uma inconstitucionalidade formal visto que ocorreu vício de iniciativa da lei impugnada.

A questão de maior relevância é que diversos dispositivos da lei impugnada tratam de matéria sobre a lei de uso e ocupação do solo, dessa maneira, identifica-se um vício de iniciativa, uma vez que a modificação no projeto resultou em uma alteração significativa, o que viola a legislação que atribui exclusivamente ao Governador do Distrito Federal a competência para apresentar projetos de lei relacionados a planos diretores locais, indo de encontro com o princípio da separação dos poderes.

Além disso, destaca-se a questão de que o Poder Executivo não cumpriu integralmente sua responsabilidade de conduzir o processo de estudo, consultar a sociedade e elaborar o projeto de lei, uma vez que encaminhou o projeto ao Poder Legislativo antes da conclusão do processo de elaboração. Esse procedimento favoreceu a ocorrência das modificações propostas pelos parlamentares, conforme mencionado anteriormente e resultou na elaboração de um estudo incompleto, prejudicando a participação plena da sociedade na efetiva elaboração do mencionado plano diretor.

Por essa razão, os estudos técnicos urbanísticos específicos não foram retomados pelos órgãos competentes, assim sendo pontuado corretamente que a consequência é uma norma não correlata com a realidade da população residente da área. A inobservância das normas estabelecidas na Lei Orgânica do DF, que versam sobre as condições a ser cumpridas para a aprovação do plano diretor, resultam em uma expansão desordenada do local e construções de prédios com o limite de altura totalmente incompatível por ser áreas próximas à área tombada.

A exigência de um planejamento prévio para garantir a adequada expansão das áreas urbanas está expressamente prevista na Lei Orgânica do DF e, ainda sim, o plano diretor não foi capaz de evitar a proximidade de usos incompatíveis e inconvenientes, permitindo a predominância de construções verticais e horizontais excessivas em relação à infraestrutura urbana e comunitária existente, conforme estabelecido no art. 314, parágrafo único, XI, da LODF.

Como defesa, foi trazido pelo Governador do Distrito Federal que seria possível emenda parlamentar em projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, conforme jurisprudência do STF, além de não haver qualquer proibição legal em relação à apresentação de substitutivo durante um processo de iniciativa reservada do Chefe do referido Poder.

No que diz respeito às mudanças realizadas pelos parlamentares, alega-se que não introduziu alterações substanciais no projeto de lei originalmente proposto pelo órgão competente, mas teve como objetivo apenas aprimorar a redação técnica dos dispositivos. Além disso, o texto do Projeto de Lei aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal está em conformidade com a temática do plano territorial urbano do Distrito Federal e com o projeto enviado pelo Poder Executivo.

Em relação à inconstitucionalidade material, declara acertadamente que área próxima à área tombada não é área tombada, não possuindo assim algum tipo de proteção especial e que não houve violação às disposições da LODF.

Em 06 de dezembro de 2011, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, decidiu unanimemente e no mérito, julgou a ação procedente em parte, declarando a inconstitucionalidade de diversos artigos apontados na inicial, e decidiram a modulação dos efeitos.

A maioria dos votos em relação ao efeito retroativo aplicável ao caso, foi da declaração de inconstitucionalidade possuir efeito *ex nunc*, visto que era preciso levar em consideração o grande interesse social do caso, o princípio da segurança jurídica e da boa-fé. Muitos dos empreendimentos imobiliários que foram validados pela Lei Complementar nº 733/2006 já tinham sido iniciados e estavam com suas obras em andamento e estágios de construção avançados, diante disso, sendo impossível reverter a situação já estabelecida na realidade.

Em relação a quando começaria a concessão dos efeitos *ex nunc*, foi majoritariamente optado por ser a partir do julgamento, do qual todas as obras já iniciadas e que já estiverem devidamente licenciadas e autorizadas com alvarás de construção, poderiam ser continuadas, dessa forma preservando todas as relações jurídicas e negócios jurídicos concluídos e com seus desdobramentos naturais no tempo.

Além da ADI em questão, cabe ressaltar que anterior ao julgamento desta contra a lei complementar n° 733 de 2006, também foram propostas outras Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Distrito Federal, todas fundamentadas nos mesmos argumentos utilizados no caso presente, em que contestam a iniciativa do Poder Legislativo em matérias que se consideram de competência exclusiva do Poder Executivo. As ações propostas foram a ADI 2009.00.2.017552-9, contra a Lei Complementar n.º 803/09, relativo ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, a ADI 2010.00.2.002047-2 contra a Lei n° 1477/1997, a ADI 2005.00.2.007989-2 contra a Lei n° 3659/2005, e a ADI 2007.00.2.004537-5 contra a Lei n° 3980/2007. Com isso percebe-se uma desatenção recorrente às normas e as exigências previstas na legislação.

2.5 PROCESSO TRIBUNAL DE CONTAS N.º 30712/2012

Em 2012, realizaram uma auditoria na RA-X por solicitação do Ministério Público encaminhada ao Tribunal de Contas do DF, ela originou-se da Representação n.º 12/2009, acerca de prováveis irregularidades descritas no Inquérito n.º 650/DF, conhecido como “Operação Caixa de Pandora”, e trata da existência de um possível esquema de corrupção durante o processo de aprovação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT com o objetivo de modificar a utilização prevista para os terrenos, resultando em uma valorização imobiliária.

Portanto, uma das preocupações era de que os grupos com maior poder político estavam se utilizando desse instrumento de normatização e planejamento urbanístico e o acesso à tomada de decisões para colocar em destaque interesses particulares que de alguma forma fosse beneficiá-los. Rolnik já havia dito como, até a década de 1980, o planejamento urbano e a legislação sobre o tema acarretavam a segregação e proporcionaram espaço para corrupção. A professora também traz como foram introduzidas propostas que procuravam viabilizar mais a democratização do solo, porém, tendo em vista o conteúdo da Representação n° 12/2009, percebe-se que não foram implementadas na forma como foram realmente pensadas. (Rolnik, 2000).

Na Representação, o Ministério Público de Contas pediu a auditoria e a fiscalização nos empreendimentos das grandes construtoras, visto que, conforme dito anteriormente, a preocupação era das alterações de uso e gabarito realizadas serem promovidas com o intuito das construtoras proprietárias dos terrenos beneficiados de se livrar das restrições impostas pela

norma anterior, além de ter fins imobiliários acarretando na valorização, assim como o parecer nº 638/2010 do GPMF (2010, p. 1) trouxe:

Uma das restrições no Guará, o gabarito, antes limitado a 6 (seis) pavimentos, foi ampliado. Em consequência, alvarás de construção de edifícios de 19, 15 e 9 pavimentos foram emitidos.

Dessa forma também pode ser citado o entendimento de Villaça que sustenta que os interesses de atores do setor imobiliário são encobertos por esses mecanismos regulatórios, resultando com frequência em uma disparidade significativa entre a ideia apresentada e as regulamentações efetivamente implementadas, visto que se tem uma visão ilusória de que de que a legislação busca o interesse público e o bem comum. (Villaça, 2005).

A auditoria realizada no processo n.º 30712/2012 foi destinada a examinar a regularidade das construções residenciais multifamiliares nos lotes que passaram por alterações de uso e gabarito com a implementação do Plano Diretor do Guará e as leis subsequentes específicas, visto que foram permitidos consideráveis aumentos de área construída, excedendo em muito as permissões das leis anteriores, logo ocasionando uma completa reconfiguração dos usos e atividades.

A primeira questão trazida pela auditoria foi: “As construções autorizadas que sofreram alterações de uso e de gabarito estão de acordo com os ditames legais?”, em que logo foi respondida que sim, elas estariam de acordo com os ditames legais. Todos os empreendimentos estavam em conformidade com a Lei Complementar nº 733/2006 e o Decreto nº 29.848/2008, visto que, apesar do que foi julgado na ADI nº 2010.00.2.007279-2, perante a inexistência de regulamentações urbanísticas subsequentes a Administração teve que seguir à legislação anterior.

No entanto, a auditoria verificou a falta de fiscalização pela Agefis, não desempenhando adequadamente sua responsabilidade de implementar e executar as políticas de fiscalização das atividades urbanas. Em decorrência da ausência de comprovantes pela agência, não tiveram conhecimento se a realização de obras, licenciadas ou não, tiveram seu início após o julgamento da ADI nº 2010.00.2.007279-2, visto que ela autorizou exclusivamente a continuidade e conclusão das obras já iniciadas, devidamente licenciadas e com memorial de incorporação registrado, levantando a possibilidade de descumprimento da decisão judicial.

Dessa forma, a unidade técnica do TCDF propôs na relatório final de auditoria (2012, p. 20):

Informar à Administração Regional do Guará que, em decorrência da declaração de inconstitucionalidade de parte da Lei nº 733/2006, observe as normas urbanísticas anteriores, quais sejam Normas de Educação, Uso e Gabarito - NGBs e Plantas Registradas, conforme o caso, até à promulgação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) em tramitação na Câmara Legislativa, normas que serão definidoras dos usos e indícios para o controle urbanístico de todo o Distrito Federal.

Com a aprovação e acolhimento dessa sugestão pelo Ministério Público e subsequente adoção no voto do Relator, seguida pela Corte de Contas, foi proferida a Decisão nº 484/2014, com a mesma redação anteriormente dada pela unidade técnica.

Logo mais, o representante Ministério Público do Tribunal de Contas do DF, Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, interpôs um recurso, buscando reforma à decisão proferida, no qual inicialmente questionou a altura máxima das construções, uma vez que na auditoria foi mencionado que o artigo 36 da Lei Complementar nº 733/2006 (Distrito Federal, 2006) promoveu o aumento do potencial construtivo, o que implicaria em uma alteração na altura também. No entanto, o MP destacou que o referido artigo não estabelecia uma altura específica, carecendo assim de fundamentação, conforme disposto:

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.

Também foi contestada a legalidade dos decretos nos quais o governador determinou os limites de altura das edificações, uma vez que não lhe cabia tratar dessa matéria mediante decreto. A Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) não oferecia respaldo para tal medida, pois citava que o planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo caberia à Câmara Legislativa, com a sanção do Governador. Já o artigo 53 da Lei Complementar nº 733/2006, utilizado como fundamento na promulgação do decreto, não concedia ao Poder Executivo a possibilidade de regulamentar o assunto ou provocar uma interpretação que permitia a alteração realizada.

Portanto, observou-se que ambos os dispositivos normativos introduziram mudanças no ordenamento jurídico e extrapolaram a matéria que é reservada à Lei Complementar, a qual ainda não havia sido regulamentada. Todo ato regulamentar do Poder Executivo deve estar fundamentado em lei e deve visar à sua regulamentação, o que não foi verificado nesse caso. Como dito anteriormente, o Plano Diretor não tinha previsto em nenhum momento a possibilidade de complementação por ato do Poder Executivo e em nenhum artigo estava prevista a permissão para construções com altura superior a 26 metros.

Além disso, de acordo com o artigo 1º da Lei Distrital nº 245/92, determinadas atividades relacionadas ao planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo do Distrito Federal requeriam autorização legislativa prévia. Segundo a interpretação do Ministério Público apresentada neste recurso, a matéria abordada no Decreto se amolda às hipóteses apontadas nos incisos II e VI. Dessa forma, os decretos logo são ilegais, visto que são contrários ao ordenamento jurídico, uma vez que o Poder Executivo regulamentou uma matéria que é reservada à lei, introduzindo inovações indevidas no ordenamento jurídico.

Também foi questionada se houve a efetiva realização do Estudo de Impacto de Vizinhança, requerido pelos artigos 36 e 37 da Lei 10257/01, uma vez que este documento registra as análises urbanísticas, as responsabilidades técnicas e percorre o processo de aprovação de projetos por meio da participação popular na forma de audiências públicas. O instrumento da audiência pública, não só é necessário para o Direito Urbanístico, como para a administração pública como um todo. De acordo com o que foi escrito por Evanna Soares, "Audiência pública é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência", dessa forma se preocupando com o interesse comum. (Soares, 2002). Porém, em contraponto com esse pensamento, Villaça trás a ideia de que essa participação sempre foi apenas das classes dominantes que se utilizam desse sistema para dar somente a aparência de democracia (2005, p. 50):

Não existe "a população". O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população. A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores de dos planos e leis de zoneamento Quem nunca participou foram - e continuam sendo - as classes dominadas, ou seja a maioria.

Da mesma forma, Rolnik também acredita que essa desigualdade de acesso aos instrumentos legais, nesse contexto se utilizando das audiências públicas como exemplo, permite práticas abusivas dos agentes que controlam a maior parte do poder sobre a maioria da população que não o domina. (Rolnik, 2000).

As contrarrazões ao recurso, oferecida pelo então Governador, trouxe que, conforme mencionado anteriormente, o próprio Ministério Público, autor do recurso, acolheu o que foi proposto pela unidade técnica, concordando com a instrução de ser aplicado os normativos anteriores ao caso. Portanto, foi controverso a decisão de interpor o recurso, visto que não o fez em momento oportuno.

Foi colocado que a intenção da legislação, como previsto no artigo 53 da Lei Complementar nº 73/2006, não proibiu a construção de edifícios com mais de seis andares, mas sim definiu alguns parâmetros de ocupação do solo com o objetivo de regularizar a altura das edificações em uma etapa posterior. Portanto, o PDL não abordou de maneira específica a regulamentação da matéria para todos os casos, e sim deixou essa tarefa para o Poder Executivo, que foi quem de fato realizou a regulamentação por meio dos decretos.

Além disso, o Ministério Público também alegou que a Lei Complementar nº 733/2006 estabelecia a altura máxima das construções em 26 metros e seria aplicada igualmente em todos os lotes abrangidos pelo PDL do Guará. Porém, a defesa trouxe que os dispositivos citados tratam dessa altura especificamente para apenas certos trechos e setores, não devendo ser inferido que é aplicável para todos como regra.

Outrossim, foi estabelecido pela Lei Orgânica do Distrito Federal que o plano diretor de ordenamento territorial, a lei de uso e ocupação do solo, o plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e os planos de desenvolvimento local deveriam ser regulados por lei complementar, o que não foi questionado. No entanto, apesar da LODF especificar as matérias que deveriam ser aprovadas por esses instrumentos, a altura máxima das edificações não foi uma delas ou sequer foi falado que ela seria um requisito essencial desses instrumentos legais de política urbana. Dessa forma, não cabe a alegação que teriam inovado o ordenamento jurídico atual, indo além dos limites estabelecidos e extrapolado assuntos reservados exclusivamente à competência da lei complementar.

Por meio da Informação nº 030/2015-SEAUD, a Área Técnica reiterou que os decretos emitidos pelo Poder Executivo não são ilegais, uma vez que a Lei Complementar nº 733/06 não estabelece que a altura máxima determinada seria aplicável a todos os lotes, e sim que a legislação determina que a ela seja definida com base nos demais parâmetros de ocupação do solo estabelecidos na própria lei e na cota de soleira fornecida pela Administração Regional, tornando-a variável. Chegou-se a conclusão, portanto, que a regulamentação do Chefe do Executivo cabe em cada situação específica, não havendo inovação ou extrapolação de seu poder. Diante disso, sugeriram o total improvimento do Pedido de Reexame apresentado pelo representante do Ministério Público.

Já o Parecer nº 0547/2015–ML, dado pela Quarta Procuradoria, divergiu da manifestação feita pela Unidade Técnica e reiterou os argumentos do MPC/DF em que o Poder Executivo não poderia dispor de matéria atinente ao planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo, de acordo tanto com a Lei Orgânica do Distrito Federal, como da LC nº 703/2006. Dessa forma, o entendimento foi de que os decretos apresentaram vícios que os tornaram incompatíveis com as leis vigentes no ordenamento jurídico, justificando assim o pedido de provimento do Pedido de Reexame.

A decisão do Plenário da Corte de Contas foi negar, no mérito, o provimento ao Pedido de Reexame do Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, representante Ministério Público do Tribunal de Contas do DF, e autorizou a devolução dos autos à Secretaria de Auditoria, para o seu arquivamento.

3 LEGISLAÇÃO VIGENTE HOJE SOBRE O TEMA

A Lei Complementar nº 733/2006 passou por modificações significativas após a decisão da ADI 7279-2, que declarou vários de seus artigos, parágrafos, incisos e alíneas como inconstitucionais. Com isso, foram acrescidos alguns dispositivos pela Lei Complementar nº 890, de 20 de agosto de 2014. Também foi aprovada a Lei Complementar nº 948 de 16 de janeiro de 2019 que trata da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal (LUOS), que a complementou em relação ao que pode ser construído e o que pode funcionar dentro de cada lote do Distrito Federal e foi alterada recentemente pela Lei Complementar 1007 de 28 de abril de 2022.

A LUOS passou a ser a legislação que esquematiza os mapas das regiões administrativas e define os parâmetros de ocupação do solo, incluindo limites máximos de altura de cada unidade de uso e ocupação do solo. Em vista disso, no Guará II não mais é permitido edificações de 56m (cinquenta e seis metros), como foi definido antes pelo Decreto nº 29.500, de 10 setembro de 2008, por exemplo.

Ao longo do estudo foi levantada a questão da importância da participação da população nos debates acerca do ordenamento da cidade, e por conseguinte foi elaborada a Lei nº 6168/2018, que trata sobre a metodologia empregada na regularização das áreas urbanas consolidadas no Distrito Federal e dispõe no seu art. 2º que para a aprovação dos projetos urbanísticos de regularização, é obrigatório a convocação de audiências públicas, que são

disciplinadas pela lei nº 5081/2013. Com efeito, hoje também tem a Lei nº 6.744/2020 que regulamenta a aplicação do EIV (Estudo de Impacto à Vizinhança) previsto no Plano Diretor.

Para que o Plano Diretor sempre esteja atualizado com as necessidades da população, que está em constante evolução, e atenda assim sua função social, é preciso que ele seja revisto a cada dez anos. No ano de 2023 foi retomada a revisão iniciada em 2019, que foi interrompida devido a pandemia, e estão sendo realizadas oficinas em todo o DF com o intuito de avaliar e consolidar as considerações da população geral que participar. De acordo com a SEDUH, após o fim das oficinas, o documento contendo essas informações junto com os estudos realizados pelos técnicos vai ser submetido para a aprovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF).

Hoje o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal vigente é a Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009, que foi alterada com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2009.000.2.017552-9), com atualizações da Lei Complementar nº 854 de 15 de outubro de 2012, da Lei Complementar nº 951 de 25 de março de 2019, e da Lei Complementar nº 986 de 30 de junho de 2021.

Por fim, a antiga AGEFIS foi extinta pela Lei 6302/2019, que criou o DF LEGAL, com a atribuição de poderes de fiscalização, a execução de políticas de proteção e outras responsabilidades relacionadas à ordem urbanística do Distrito Federal.

CONCLUSÃO

Tendo isso em vista, o Plano Diretor Local do Guará desempenha um papel fundamental na orientação do desenvolvimento urbano e na promoção das funções sociais das propriedades urbanas. Porém, a trajetória e desenvolvimento desse plano demonstrou uma série de desafios e divergências legais que afetaram significativamente sua implementação.

O trabalho trouxe que a legislação sobre o Plano Diretor Local do Guará passou por diversas alterações ao longo do tempo, muitas delas, acredita-se que foram motivadas por pressões políticas e interesses imobiliários, que levaram a mudanças significativas nas normas de uso e gabarito, tendo afetado, por exemplo, a altura máxima das edificações. A ausência de uma coerência na regulamentação das normas e a interferência do Poder Executivo por meio de decretos levantaram questões sobre legalidade e também contribuíram para um questionamento no cenário jurídico sobre a interpretação da lei e a competência para regulamentar não só a altura das construções, mas outras questões relacionadas.

A ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) proposta em relação a alguns dispositivos da lei complementar nº 733/06, que regula o Plano Diretor Local do Guará, evidenciou a falta de um processo de elaboração em conformidade com a Lei Orgânica do Distrito Federal e sem conexão com estudos urbanísticos existentes. Além disso, a decisão judicial resultante dessa ADI teve alguns impactos retroativos, observando o princípio da segurança jurídica, visto que o estágio de muitos empreendimentos imobiliários já estavam avançados e até mesmo prontos.

A investigação do Ministério Público e do Tribunal de Contas em relação às possíveis irregularidades durante o processo de aprovação do Plano Diretor trouxe preocupações sobre a influência de interesses particulares nas decisões de planejamento urbano. Tendo em vista a falta significativa de participação da população e que as classes dominantes têm predominância no processo de tomada de decisões, isso demonstra uma necessidade de uma abordagem mais democrática na elaboração dos planos diretores.

Dessa forma, o caso do Plano Diretor Local do Guará destaca a importância de um processo de planejamento urbano transparente, democrático e observando os princípios técnicos previstos na legislação. As divergências legais e os desafios encontrados ao longo do processo trouxeram a necessidade de uma revisão na legislação urbanística que garanta sempre que os interesses públicos prevaleçam sobre os privados no desenvolvimento das cidades e que exijam um comprometimento colaborativo de todos os envolvidos nessa construção.

REFERÊNCIAS

- BARACAT, F. A. P. **Meio Ambiente Urbano: Importância Do Plano Diretor E Do Estudo De Impacto De Vizinhança**. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, [S. l.], v. 27, n. -, p. 33–48, 2009. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/601>. Acesso em: 31 maio. 2023.
- BORGES, L. B. de O.; SILVA, J. M. P. da. Corrupção urbanística, política e participação: a construção social da cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 4, n. 7, p. 113–138, 2018. DOI: 10.55663/rbdu.v4i7.593. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/593>. Acesso em: 31 maio. 2023.
- DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 29.406, de 15 de agosto de 2008**. Brasília,. Define a altura máxima das edificações nos setores que menciona, na Região Administrativa do Guará - RA X. José Roberto Arruda. Publicação. DODF nº 161, seção 1 de 18/08/2008, p. 15, coluna 1.
- DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 29.500, Brasília, 10 de setembro de 2008**. Define a altura máxima das edificações nos setores que menciona na Região Administrativa do Guará - RA X. José Roberto Arruda. Publicação. DODF nº 180, seção 1 de 10/09/2008, p. 2, coluna 2.
- DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 29.519, Brasília, 18 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a suspensão e o cancelamento de alvarás de construção em setores da Região Administrativa do Guará - RA X, e dá outras providências. José Roberto Arruda. Publicação. DODF nº 187, seção 1 de 19/09/2008, p. 1, coluna 1.
- DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 29.848, Brasília, 15 de dezembro de 2008**. Define a altura máxima das edificações nos setores que menciona na Região Administrativa do Guará - RA X. José Roberto Arruda. Publicação. DODF nº 249, seção 1 de 16/12/2008, p. 1, coluna 1.
- DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 733, de 13 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará - RA X, que estabelece diretrizes e estratégias para seu desenvolvimento sustentável e integrado. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Publicação. DODF nº 238, Suplemento, seção Suplemento de 14/12/2006, p.1, coluna 1.
- DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 948, de 16 de janeiro de 2019**. Aprova a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal - LUOS nos termos dos arts. 316 e 318 da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências. Câmara Legislativa do Distrito Federal. DODF nº 12 A, Suplemento A, seção 1 de 17/01/2019. Publicação. p. 1, coluna 1.
- DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Auditoria de Regularidade**. Processo nº 30712/2012. Relator: Conselheiro Inácio Magalhães Filho. Brasília, 19 de dez de 2012.
- DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Representação**. Processo nº 7145/2010. Relator: Conselheiro Márcio Michel Alves de Oliveira. Brasília, 26 de fev de 2010.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Conselho Especial. **ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Processo nº 2010 00 2 007279-2. 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. Relator: Desembargador ANGELO PASSARELI. Brasília.

FILHO, Alexandre Garcia da Costa José Jorge. **Análise da Competência de Legislar Sobre Direito Urbanístico no Distrito Federal: um recorte desde a Constituição de 1988**. 2021. Monografia, Curso de Bacharelado em Direito. Centro Universitário de Brasília - UniCEUB Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS. Brasília, 2021.

LEI de Uso e Ocupação do Solo é publicada no DODF. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação**. Brasília, 18 jan. 2019. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/texto-luos/>. Acesso em: 17 set. 2023.

LUOS – O que muda para o Guará?. **Jornal do Guará**. Brasília, 22 nov. 2017. Disponível em: <https://jornaldoguara.com.br/2017/11/22/luos-o-que-muda-para-o-guara/?amp>. Acesso em: 17 set. 2023.

MAEDA, Renata De Souza. **O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como instrumento jurídico de internalização de externalidades: o caso Guará II, do Distrito Federal**. 2015. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015.

POPULAÇÃO pode participar da revisão do PDOT do DF. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação**. Brasília, 31 maio 2023. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/populacao-pode-participar-da-revisao-do-pdot-do-df/>. Acesso em: 17 set. 2023.

ROLNIK, R. **Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo ainda em construção**. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, 2000.

SOARES, E. **Audiência pública no processo administrativo**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 229, p. 259–284, 2002. DOI: 10.12660/rda.v229.2002.46444. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46444>. Acesso em: 17 set. 2023.

SOBRE a Secretaria DF Legal. **Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal**. Brasília, 22.nov. 2021. Disponível em: <https://www.dflegal.df.gov.br/sobre-o-dflegal/>. Acesso em: 17 set. 2023.

PROJETO Básico Do Plano Diretor Do Guará. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/pdl-guara/>. Acesso em: 17 set. 2023.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 17 set. 2023.