



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO DISTRITO
FEDERAL

Central de Aprovação de Projetos
Comissão de Irregularidades

Parecer SEI-GDF n.º 10/2021 - SEDUH/CAP/COVIR

I - RELATÓRIO

1. Pelo despacho 36352003, da lavra da Coordenação de Projetos de Pequeno Porte, da Central de Aprovação de Projetos, vieram os autos à COVIR para análise de indícios de irregularidades havidas no curso do processo de licenciamento de obras n.º 0137-001510/1990, já convertido à plataforma eletrônica, alusivo ao SIA Trecho 3, lotes 2130, 2140 e 2150 - SIA/DF.

2. Seguindo ao disposto no art. 86, §2º, do Decreto n.º 39.272, de 2018, a COVIR emitiu o acurado e minucioso Relatório Circunstanciado n.º 8/2021 - SEDUH/CAP/COVIR (37191856), elencando indícios de ilegalidade praticados pelas Administrações Regionais do SIA e do Guará, quando ainda eram competente para o licenciamento das obras.

3. De forma a sintetizar o presente parecer e canalizar a análise da COVIR nas irregularidades ainda hoje subsistentes, entende-se pertinente extrair do Relatório Circunstanciado n.º 8/2021 – SEDUH/CAP/COVIR as seguintes assertivas, para as quais pugnou-se pela manifestação do interessado, que resumem os indícios de irregularidades constatadas naquele estágio processual:

i) a aprovação de projeto arquitetônico de modificação em 16.11.04 a despeito das diversas manifestações de órgãos da administração pública entendendo pela inadequação da Lei n.º 1.541, de 1997, que, posteriormente, veio a ser declarada inconstitucional;

ii) a repercussão do acórdão proferido na ADI 20050020016042, que declarou inconstitucional, com efeitos *ex tunc*, a Lei n.º 1541, de 1997, haja vista que consoante entendimento consagrado pela PGDF todos os atos administrativos praticados com base na lei inconstitucional são inválidos;

iii) as providências que pretende-se adotar para a regularização do empreendimento frente à legislação hoje regente.

4. Em resposta ao Relatório Circunstanciado n.º 8/2021 - SEDUH/CAP/COVIR, o administrado apresentou a manifestação sob o índice 60841594, sustentando, em apertada síntese, a legalidade dos atos praticados com base em norma então vigente, a constitucionalidade da Lei n.º 1.541, de 1997 e informando, ao fim, que já apresentou projeto arquitetônico visando sanar eventuais irregularidades.

5. Elaborado o relatório do necessário, passa-se ao parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Introito

6. Primeiramente, não é demais recordar que a presente demanda restou submetida a esta Comissão em atendimento ao disposto no art. 86 do Decreto n.º 39.272, de 2 de agosto de 2018, que regulamentou a Lei n.º 6.138, de 26 de abril de 2018.

7. Isso porque o Código de Obras e Edificações vigente, instituído pela Lei n.º 6.138, de 2018, prevê em seu art. 10, II, que compete à Comissão Permanente de Monitoramento do Código de Edificações do Distrito Federal (CPCOE) deliberar sobre a anulação ou a convalidação de atos administrativos e, como instância recursal, quanto ao indeferimento da habilitação do projeto arquitetônico. Previamente à deliberação da CPCOE, porém, o Decreto n.º 39.272, de 2 de agosto de 2018, previu que na existência de indício de ilegalidade, seja formada comissão composta por três servidores do órgão responsável pelo licenciamento de obras e edificações, a quem cabe verificar a existência de indícios de atividade ilegal, a existência de indícios de lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros e a necessidade de anulação ou convalidação.

8. Vale ressaltar, nesse sentido, que a CPCOE editou a Súmula Administrativa n.º 1/2018, publicada no DODF de 14.12.2018, consignando que **a Central de Aprovação de Projetos - CAP, unidade responsável pelo licenciamento, terá a competência pela formação de comissão composta por 3 servidores quando forem identificados indícios de ilegalidade ou irregularidade, devidamente fundamentados, nos processos de habilitação ou aprovação, independentemente da unidade em que tenha ocorrido o ato administrativo.**

9. Nota-se que a CPCOE definiu que cabe à Central de Aprovação de Projetos formar comissão capaz de instruir a deliberação da CPCOE, tal qual previsto no art. 86 do Decreto n.º 39.272, de 2 de agosto de 2018, ainda que os atos administrativos supostamente irregulares tenham sido praticados pela Administração Regional do SIA e pela Administração Regional do Guará quando ainda era competentes para a análise dos projetos arquitetônicos.

10. Portanto, na presente hipótese, embora os atos de aprovação e licenciamento do projeto arquitetônico tenham sido praticados no âmbito das Administrações Regionais à época competentes, cabe a esta Comissão proceder à análise dos indícios de ilegalidade que serão a seguir expostos.

11. Dito isso, conforme esmiuçado no Relatório Circunstanciado n.º 8/2021 – SEDUH/CAP/COVIR, os indícios de ilegalidade vislumbrados pela COVIR são relacionados à aprovação de projeto arquitetônico de modificação em 16.11.04 a despeito das diversas manifestações de órgãos da administração pública entendendo pela inadequação da Lei n.º 1541, de 1997, que, posteriormente, veio a ser declarada inconstitucional; à repercussão do acórdão proferido na ADI 20050020016042, que declarou inconstitucional, com efeitos *ex tunc*, a Lei n.º 1541, de 1997, haja vista que consoante entendimento consagrado pela PGDF todos os atos administrativos praticados com base na lei inconstitucional são inválidos.

12. Considerando o lapso temporal decorrido desde a aprovação levada a cabo em 16.11.2004, entende-se pertinente tecer algumas explanações, o que passa-se a fazer.

II.2 Do prazo decadencial previsto no art. 76 da lei n.º 6.138, de 2018, que replica o disposto no art. 54 da lei n.º 9.784, de 1999, recepcionada no distrito federal pela lei n.º 2.834, de 2001

13. Antes de adentrar à análise técnica do licenciamento de obras em comento, se mostra necessário recordar que o art. 76 da Lei n.º 6.138, de 2018, ao disciplinar a possibilidade de anulação de atos administrativos proferidos no curso do processo de licenciamento de obras, estabeleceu o prazo decadencial de 5 anos para que a administração pública possa anular atos administrativos com efeitos

favoráveis ao administrado, veja-se:

Art. 76. O direito da Administração Pública de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para o interessado decai em 5 anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé do interessado.

14. *In casu*, conforme se extrai do relato acima elaborado, percebe-se que a aprovação do projeto arquitetônico se deu em no longínquo ano de 2004, de modo que há muito encontra-se expirado o prazo decadencial para que o aludido projeto seja objeto de anulação pela administração pública, caso essa fosse a irregularidade central a incidir no processo de licenciamento.

15. Vale dizer que não obstante a atuação pouco ortodoxa da Administração Regional, não se tem conhecimento das circunstâncias que motivaram a aprovação do projeto vergastado, análise que possui relevância na presente hipótese por força do art. 22, §1º, do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [\(Regulamento\)](#).

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

16. Ademais, caso fosse ventilada, à época, má-fé na atuação do administrado, esta deveria ter sido objeto de rigorosa apuração no sentido de comprová-la, sendo inviável, pois, tecer atualmente elucubrações acerca dos fatos ocorridos quando da aprovação do projeto em 2004.

17. Como dito, porém, esta não é a irregularidade central que incide sobre o processo de licenciamento de obras em exame, conforme será abaixo esmiuçado.

ii.3 Da inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, da lei n.º 1.541, de 11 de julho de 1997, da impossibilidade de adoção de projeto arquitetônico aprovado com base na norma viciada como parâmetro a eventuais projetos de modificação

18. Inicialmente, a título de perfeito entendimento da matéria, transcreve-se o texto do aludida Lei n.º 1.541, de 1997:

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica alterada a destinação dos lotes industriais 2.140 e 2.150 do Trecho 3 do Setor de Indústria e Abastecimento - SIA - da Região Administrativa X - Guará, estendido seu uso para posto de abastecimento, lavagem e lubrificação - PLL.

Art. 2º Cabe aos proprietários das unidades imobiliárias referidas no artigo anterior o ressarcimento à Companhia Imobiliária de Brasília- TERRACAP - do aumento dos potenciais construtivos havido com a extensão de uso dos lotes.

Parágrafo único. A TERRACAP procederá à avaliação do aumento dos potenciais construtivos para fins do ressarcimento de que trata o caput.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

19. Sucede que o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, autuada sob o n.º 2005 00 2 001604-2, tendo por objeto as Leis n.ºs 1.425, 1.471, 1.504 e 1.541, de 1997 e 2.047, 2.048, 2.118, 2.120 e 2.129, de 1998, que dispuseram sobre a alteração da destinação de lotes para a instalação de postos de abastecimento de combustíveis.

20. A Ação Direta de Inconstitucionalidade baseou-se sob o argumento de que as referidas leis encontravam-se eivadas de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, uma vez que não se observou a competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Distrital para a propositura de leis que disponham sobre o uso e a ocupação do solo, representando, assim, violação aos arts. 3º, XI, 52, 100, VI, e 321, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

21. Em acórdão relatado pelo Exmo. Desembargador Vasquez Cruxên, o Conselho Especial, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios entendeu que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo Distrital a iniciativa de leis que disponham sobre o uso e a ocupação do solo, no âmbito do Distrito Federal, circunstância que impossibilita a apresentação de projeto de lei que disponha sobre essa matéria por iniciativa parlamentar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS DISTRITAIS NºS. 1.425, 1.471, 1.504 e 1.541, DE 1997, e 2.047, 2.048, 2.118, 2.120 e 2.129, DE 1998 - PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA REJEITADA - ALTERAÇÃO DA DESTINAÇÃO DE LOTES - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL - OCUPAÇÃO DESORDENADA DO TERRITÓRIO - PREJUÍZOS AO MEIO AMBIENTE E AO PATRIMÔNIO URBANÍSTICO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

1 - Rejeita-se a preliminar de inadequação da via eleita, uma vez que a lei distrital que venha a violar a Lei Orgânica do Distrito Federal, que é instrumento normativo primário e que equivale às constituições promulgadas pelos estados-membros, deve ter sua constitucionalidade aferida por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade a ser proposta perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, conforme entendimento, inclusive, do excelso Supremo Tribunal Federal.

2 - Reconhecido o vício na iniciativa das referidas Leis Distritais nºs. 1.425, 1.471, 1.504 e 1.541, de 1997, e 2.047, 2.048, 2.118, 2.120 e 2.129, de 1998, todas de autoria parlamentar, promovendo a alteração da destinação de lotes para a instalação de postos de abastecimento de combustíveis, é de se julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, porquanto toda lei relativa ao uso e ocupação do solo no Distrito Federal está afeta à iniciativa exclusiva do senhor Governador.

3 - A alteração indiscriminada da destinação de imóveis, além de proporcionar a ocupação desordenada do território, com prejuízos ao meio ambiente e ao patrimônio urbanístico, viola os princípios da isonomia, da impessoalidade, da razoabilidade, da motivação e do interesse público, expressos na Lei Orgânica do Distrito Federal.

4 - Conhecimento e procedência da ação.

(Acórdão 235908, 20050020016042ADI, Relator: VASQUEZ CRUXÊN, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 11/10/2005, publicado no DJU SEÇÃO 3: 7/3/2006. Pág.: 80)

22. Na forma do voto subscrito pelo Desembargador Romão Oliveira, a decisão tem efeitos retroativos (*ex tunc*) e eficácia contra todos (*erga omnes*), porquanto *as leis impugnadas não observaram as normas referentes à legitimidade para a propositura de lei que disponha sobre os bens pertencentes ao Distrito Federal, que, no caso, como acima referido, são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo,*

resultando, assim, em vício de iniciativa e, ainda, que as Leis deixaram de observar as normas constantes nos art^s. 312 e seguintes da Lei Orgânica do Distrito Federal, que tratam da Política Urbana, porquanto, ao promoverem alterações na destinação original dos referidos imóveis, sem qualquer estudo prévio por parte dos órgãos especializados, violam princípios norteadores da política de desenvolvimento urbano, tais como a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado, além de afrontarem, também, os princípios da moralidade, da impessoalidade, da razoabilidade, da motivação e do interesse público, expressos no art. 19, **caput**, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

23. Nessa esteira, conforme Dirley da Cunha Júnior, "*a declaração de inconstitucionalidade proferida no controle concentrado-principal, à semelhança do que ocorre em sede de controle difuso-incidental, implica na pronúncia da nulidade ab initio da lei ou do ato normativo atacado. A decisão, segundo a doutrina corrente, é de natureza declaratória, pois apenas reconhece um estado preexistente. Daí sustentar-se, perfeitamente, que essa decisão produz efeitos ex tunc, retroagindo para fulminar de nulidade a norma impugnada desde o seu nascedouro, ferindo-a de morte no próprio berço*" (Ação Direta de Inconstitucionalidade, 7ª ed., p. 221).

24. Desse modo, os atos administrativos praticados com base na norma declarada inconstitucional não mais subsistem, haja vista que a Suprema Corte entende que vigora a doutrina do princípio da nulidade da lei inconstitucional e, como corolário dessa premissa, as decisões em ação direta de inconstitucionalidade têm efeitos retroativos à edição do ato normativo, reputando-se nulos os atos praticados com fundamento na norma viciada.

25. No mesmo sentido, já se manifestou a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, a exemplo do Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 600/2019 - PGDF/PGCONS, asseverando que com a declaração de inconstitucionalidade de norma com atribuição de efeito *ex tunc*, os atos administrativos exarados sob a égide de tal norma são expurgados do mundo jurídico como se nunca tivessem existidos.

26. Ocorre que a declaração de inconstitucionalidade da norma carece da materialização no plano concreto para que seja eliminada, também, qualquer hipótese de serem adotados como válidos aqueles atos praticados com base na norma inconstitucional. Exemplo da necessidade de formalização no processo de licenciamento de obras é o fato de o administrado insistir em apresentar ao crivo da Central de Aprovação de Projetos projeto de modificação tendo como paradigma os malfadados licenciamentos antes obtidos.

27. Corrobora a assertiva acima o próprio entendimento consagrado na Procuradoria-Geral do Distrito Federal, ao afirmar que *na hipótese, **a invalidação dos atos praticados, precedida do devido processo legal**, não é mera faculdade para a Administração, mas um dever, dada a obrigação de a legalidade ser restaurada.*

28. Esclarece-se que já restou noticiada nos autos nº 00390-00000830/2019-91 a permissão, pelo regramento trazido pela Lei Complementar n.º 948, de 2019, de uso para atividade de Posto de Lavagem e Lubrificação, nos seguintes termos (18576521):

A-) Posto SIA 3 Ltda, lotes 2.130, 2.140 e 2.150, situados no SIA/SUL Trecho 03, possuem categoria de UOS "CSIIInd 1", sendo que pelo artigo 5º, parágrafo 1º, inciso VI da LC 948/19 estabelece:

(...)

VI – UOS CSIIInd – Comercial, Prestação de Serviços, Institucional e Industrial, onde são permitidos, simultaneamente ou não, os usos comercial, prestação de serviços, institucional e industrial, localizada nas áreas industriais e de oficinas, sendo proibido o uso residencial, e apresenta 3 subcategorias:

a) CSIIInd 1 – localiza-se, principalmente, nas bordas dos núcleos urbanos, em

articulação com rodovias que definem a malha rodoviária do Distrito Federal, separada das áreas habitacionais, e abriga atividades com menor incomodidade ao uso residencial;
(...)

Informamos que, no Anexo I, Tabela de Usos e Atividades da Luos, USO PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, estabelece segundo classificação CNAE, que estes lotes CSIIInd 1 permitem a ATIVIDADE 45-G, SUBCLASSE 4520-0/05 ("Serviços de lavagem, lubrificação e polimento de veículos automotores").

Salientamos, porém, que essa UOS não permite, segundo o Anexo I, Tabela de Usos e Atividades da Luos, USO COMERCIAL: ATIVIDADE 47-G, GRUPO 47.3, CLASSE 47.31-8, SUBCLASSE 4731-8/00 ("Comércio varejista de combustíveis para veículos automotores").

Citamos que os lotes seguem o CÓDIGO 2911 que segundo o Anexo III - Quadro 20A - Parâmetros de Ocupação do Solo / SIA, estabelece: Coeficiente de Aproveitamento Básico (CFA B) 1,50; Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CFA M) 1,50; Tx Ocupação (%) 100; Alt. Máx. 12,00m.

29. Ressaltou a SUDEC, porém, as disposições dos artigos 41 e 42 da LUOS, assim redigidos:

Art. 41. É admitida a implantação da atividade de comércio varejista de combustíveis e lubrificantes em lote das UOS CSII 2, CSII 3, CSIIInd 1, CSIIInd 2 e CSIIInd 3, desde que em funcionamento simultâneo com:

- I – supermercados;
- II – hipermercados;
- III – shopping centers;
- IV – uso industrial;
- V – concessionária de veículos;
- VI – terminal de transporte;
- VII – garagem de ônibus;
- VIII – clubes sociais e esportivos;
- IX – armazenamento.

§ 1º A implantação de atividade de comércio varejista de combustíveis e lubrificantes prevista no caput é condicionada à aplicação:

- I – da Outorga Onerosa de Alteração de Uso – Onalt;
- II – de outros instrumentos urbanísticos, ambientais, de trânsito e de segurança, exigidos em legislação específica.

§ 2º Na situação admitida no caput, devem ser obedecidos os parâmetros de ocupação estabelecidos para a UOS referente ao lote.

Art. 42. Nos lotes das UOS CSII 2, CSII 3, CSIIInd 1, CSIIInd 2 e CSIIInd 3, é admitido o desenvolvimento exclusivo das atividades da UOS PAC 2, desde que:

- I – utilizados os seguintes parâmetros de ocupação:
 - a) coeficiente de aproveitamento básico de ,50;
 - b) coeficiente de aproveitamento máximo de ,50;
 - c) altura máxima de 8,50 metros, incluída a cobertura;
 - d) cota de soleira no ponto médio da testada frontal;
 - e) taxa de ocupação máxima de 50%;
 - f) afastamentos obrigatórios de 1,50 metros em todas as divisas;
 - g) subsolo permitido – tipo 1;

II – submetido à aplicação da Onalt e de outros instrumentos urbanísticos e ambientais exigidos em legislação específica.

(...)

30. Ora, a regularização do empreendimento é plenamente possível à luz das normas hoje vigentes, bastando ao proprietário impulsionar o licenciamento das obras na forma adequada.

IV – CONCLUSÃO

Em face do exposto, reconhecida a inconstitucionalidade da Lei n.º 1.541, de 1997, cabe ao administrado adotar as medidas indicadas pelo gestor público a fim de se regularizar o imóvel e a atividade implantada, visto que os atos administrativos praticados com base na aludida norma não mais subsistem em razão do julgamento procedente de Ação Direta de Inconstitucionalidade, circunstância jurídica que impossibilita a convalidação, nos termos do art. 77 do Código de Obras e Edificações do Distrito Federal.

Por óbvio, os licenciamentos obtidos com base na norma inconstitucional não possuem, hoje, qualquer validade, devendo o administrado promover projeto arquitetônico, seja de modificação ou inicial, que não tenha como parâmetro projeto aprovado com base na norma viciada.

É o parecer, que com fulcro no art. 86, §5º, II, do Decreto n.º 39.272, de 2018, ora submetemos à apreciação da Comissão Permanente de Monitoramento do Código de Obras e Edificações do Distrito Federal (CPCOE).

MARIANA ALVES DE PAULA

Presidente

RAYANE MONTEZUMA LEÃO

Vice-Presidente

CAMILA ALMEIDA REIS DE LIMA

Membra titular

MARIA GABRIELA JAMAL P. V. SILVA

Membra titular



Documento assinado eletronicamente por **MARIANA ALVES DE PAULA - Matr.0158072-8, Membro da Comissão de Irregularidades**, em 29/07/2021, às 12:06, conforme art. 6º do Decreto n° 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARIA GABRIELA JAMAL P. V. SILVA - Matr.0268257-5, Membro da Comissão de Irregularidades**, em 29/07/2021, às 14:46, conforme art. 6º do Decreto n° 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **RAYANE MONTEZUMA LEAO - Matr.1661473-9, Membro da Comissão de Irregularidades**, em 29/07/2021, às 14:46, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **CAMILA ALMEIDA REIS DE LIMA - Matr.2679019-9, Membro da Comissão de Irregularidades**, em 29/07/2021, às 15:05, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=66779994)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=66779994)

[verificador= 66779994](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=66779994) código CRC= **30601C52**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SCS Quadra 06 Bloco A Lotes 13/14 - Bairro Asa Sul - CEP 70306918 - DF

00390-00001914/2020-85

Doc. SEI/GDF 66779994