



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**  
**PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA**

PRAÇA MUNICIPAL, LOTE 2, EIXO MONUMENTAL, 9º ANDAR  
CEP: 70094 – 900 / BRASÍLIA – DF - TELEFONE: 3343.9787 – FAX: 3343.9494  
SITE: [www.mpdft.gov.br](http://www.mpdft.gov.br) / E-MAIL: [procuradoriageral@mpdft.gov.br](mailto:procuradoriageral@mpdft.gov.br)

**RECOMENDAÇÃO Nº 03/2009**

**PI 08190.016691/07-06**

*Recomendação à Câmara Legislativa do Distrito Federal sobre a aprovação do memorial descritivo dos perímetros do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF (PLC 46/2007)*

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, nos autos do Procedimento Interno nº 08190.016691/07-06, no uso de suas atribuições constitucionais e legais,

**CONSIDERANDO** que incumbe ao Ministério Público promover as ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto ao ordenamento territorial e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme dispõe o art. 225, da CF/88, devendo tomar todas as medidas judiciais ou extrajudiciais necessárias à sua proteção (arts. 127, *caput*, e 129, ambos da Constituição Federal, e arts. 5º a 8º da Lei Complementar n. 75/93);



**CONSIDERANDO** que o Ministério Público vem acompanhando a elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal desde seu nascedouro, ainda na fase de estudos, reuniões e audiências públicas promovidos pelo Poder Executivo, no intuito de colaborar com o processo de gestão democrática do território, bem como expedir recomendações no sentido de preventivamente evitar inconstitucionalidades que pudessem vir a macular a lei complementar destinada a aprová-lo;

**CONSIDERANDO** que, imbuído desse mister, inclusive para evitar possível mácula passível de invalidar todo o PDOT, instrumento da maior relevância para o ordenamento do território, cujo processo de elaboração, discussões e audiências públicas levou cerca de 5 anos e importou em despesas consideráveis ao erário, o Ministério Público vem analisando o Substitutivo ao PLC 46/2007 aprovado em dezembro de 2008;

**CONSIDERANDO** que, da análise do Substitutivo aprovado e, apesar da falta de publicidade das cerca de 150 emendas aprovadas, da análise daquelas cujo teor chegou ao seu conhecimento, o Ministério Público verificou, de plano, a par de outras questões a serem objeto de recomendação de veto ao Sr. Governador, também sanáveis pela via de ação judicial adequada, pelo menos uma questão passível de invalidar todo o PDOT, pois, caso não corrigida no presente momento, eivará sua aprovação de vício insanável;

**CONSIDERANDO**, nesse diapasão, que é função precípua do PDOT estabelecer o zoneamento do território, definindo as macrozonas, zonas e áreas nas quais será aplicada uma determinada disciplina jurídica, com a finalidade de propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da





propriedade urbana e rural e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do Substitutivo ao PLC 46/2007 aprovado por essa Casa Legislativa, são partes integrantes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF, o Anexo I – Zoneamento e Unidades de Planejamento Territorial; o Anexo II – Estratégias de Ordenamento Territorial; o Anexo III – Densidades Demográficas; o Anexo IV – Áreas Econômicas – o Anexo V – Coeficientes de Aproveitamento Básico e Máximo; o Anexo VI – Parâmetros Urbanísticos das Áreas de Regularização; e Anexo VII – Contrato Específico para Atividades Rural em Zona Urbana, anexos estes integrados por mapas e tabelas;

**CONSIDERANDO**, entretanto, que os mapas referidos no art. 6º como integrantes do PDOT não cumprem função cartográfica e não são aptos a integrar o Plano Diretor, uma vez que sequer podem ser considerados mapas, pois não passam de meros croquis dotados de manchas imprecisas e desprovidos de escala, imprestáveis a tornarem públicos de forma precisa os limites das zonas e áreas designadas no Plano Diretor;

**CONSIDERANDO** que, ao longo do processo de sua elaboração e aprovação, não fez parte integrante do PDOT aprovado o memorial descritivo dos perímetros das macrozonas, das zonas e das áreas, conforme previsto no texto original do PLC 46/2007 e no parágrafo único do art. 6º do Substitutivo aprovado, o que impossibilita a elaboração de mapas segundo perímetros determinados que deveriam ter sido aprovados pela

  2



Câmara Legislativa, com ampla publicidade e participação da sociedade, mas não foram;

**CONSIDERANDO** que, tendo sido aprovado sem o memorial descritivo dos perímetros das macrozonas, zonas e áreas, o PDOT deixa de cumprir sua função precípua, pois não se presta a delimitar de forma precisa, pública e transparente o zoneamento do Distrito Federal, haja vista referir-se a áreas desprovidas de perímetros delimitadores, a exemplo das indicadas em incisos do parágrafo único do art. 73, com redação modificada pela Subemenda de Plenário 275, os quais, ao estabelecerem as áreas que integram a Zona Urbana de Expansão e Qualificação, referem-se a regiões imprecisas e indelimitáveis, como as “situadas a leste e a oeste da DF-140”, onde produtores rurais não têm a menor condição de saber se suas terras se transformaram ou não em áreas de expansão urbana;

**CONSIDERANDO** que, de forma incompatível com o disposto no art. 53, § 1<sup>o</sup> da Lei Orgânica e incoerente com o parágrafo único do art. 6<sup>o</sup>, o art. 286 do Substitutivo delegou ao Poder Executivo a incumbência de elaborar o memorial descritivo dos perímetros das macrozonas, das zonas e das Áreas de Proteção de Manancial e de Interesse Ambiental, compatíveis com a escala cartográfica de 1:25.0000, deixando indene de qualquer dúvida que o Legislativo não aprovou os perímetros do zoneamento do PDOT e delegou ao Executivo o alvedrio de estabelecê-los segundo critério sujeito a acentuadas imprecisões e de forma não democrática e participativa;

<sup>1</sup> São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo. § 1<sup>o</sup> É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

<sup>2</sup> O Documento Técnico do PDOT e o memorial descritivo dos perímetros das macrozonas, das zonas e das áreas constituem, também, partes integrantes deste Plano Diretor.



**CONSIDERANDO** que a imprecisão dos reais limites das zonas e áreas indicadas no PDOT deixa-as vulneráveis a variações que podem chegar a algumas centenas de metros para mais ou para menos, dando margem a que os agentes públicos incumbidos de defini-las vejam-se na contingência de fazê-lo de forma arbitrária;

**CONSIDERANDO** que essa imprecisão dos reais limites das zonas e áreas indicadas no PDOT se verificou ao longo de todo o processo de sua revisão, impedindo o cidadão de saber com certeza em que zona ou área se encontra seu imóvel e qual a disciplina jurídica a que estará sujeito, em flagrante prejuízo à efetiva participação popular na elaboração do Plano Diretor, pois a população participou de um processo que não promoveu informações precisas ou discussões e decisões efetivas quanto aos perímetros de suas áreas e zonas, simplesmente porque não os delimitou;

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 321, parágrafo único, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que **garante a participação popular nas fases de elaboração e aprovação do PDOT**<sup>3</sup>;

**CONSIDERANDO** que, segundo o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), a política urbana tem por diretriz a gestão democrática, por meio da participação da população (art. 2º, I e II), devendo os Poderes Legislativo e Executivo, quanto ao Plano Diretor, garantirem a promoção de audiências públicas e debates com a participação da

<sup>3</sup> 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.)

**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.

  5



população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade e a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos<sup>4</sup>;

**CONSIDERANDO** a evidente incoerência entre o art. 286 do Substitutivo e o § 3º de seu art. 95, pois o este, de forma coerente com a proposição principal (PLC 46/2007), afirma que as Áreas de Proteção de Mananciais são definidas por poligonal na própria Lei Complementar, embora não o tenham sido, enquanto o primeiro dispõe, em delegação vedada pela Lei Orgânica, que o memorial descritivo dos perímetros dessas áreas será elaborado pelo Poder Executivo, no prazo de 90 dias contados de sua publicação;

**CONSIDERANDO** que, embora a Subemenda de Plenário 276, ao dar nova redação ao art. 286, de forma a determinar que o memorial descritivo elaborado pelo Executivo seja encaminhado à apreciação da Câmara Legislativa, intente minimizar a evidente delegação do Legislativo ao Executivo, a modificação resulta inócua e incoerente com a proposição principal, pois submeter à apreciação da Câmara o Memorial Descritivo elaborado por outro Poder não tem o condão de corrigir o fato de que a Câmara Legislativa aprovou um PDOT sem delimitar os perímetros de seu

---


<sup>4</sup> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

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

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.

 6



zoneamento, nem de alterar uma Lei Complementar já sancionada e publicada;

**CONSIDERANDO** que a Subemenda Modificativa 287, visando corrigir o fato de que o PDOT fora aprovado sem uma de suas partes integrantes, que é o memorial descritivo dos perímetros das macrozonas, das zonas, e das áreas, deu nova redação ao parágrafo único do art. 6º, de modo a suprimir o memorial descritivo dos documentos que integram o PDOT e, assim fazendo, agravou a situação de incoerência com a proposição principal, pois tornou definitivo o fato de que o PDOT não teve e não terá a delimitação de seus perímetros definida em memorial descritivo e tornou inócua a sua elaboração pelo Executivo, determinada no art. 286 do Substitutivo, pois o Poder Executivo vai elaborar um memorial descritivo que não será parte integrante do PDOT e não se prestará a surtir os efeitos jurídicos inerentes a um documento integrante do Plano Diretor;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do art. 16 da Lei Complementar Distrital nº 13, de 03/09/96, a emenda deve ser vinculada à proposição principal e que, nos termos do art. 130 do Regimento Interno dessa Câmara Legislativa, a proposição, para ser admitida, no caso de emenda, deverá, guardar coerência com a proposição principal, sendo vedado admitir proposição que delegue competência de um poder para outro;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do § 2º do art. 210 do mesmo Regimento Interno, quem elaborar a redação final poderá, independentemente de emenda, eliminar os absurdos manifestos e as incoerências evidentes, desde que não resulte alterado o sentido da proposição, relatando-se o fato ao Plenário;

 7



## RESOLVE RECOMENDAR

aos Excelentíssimos Senhores Deputados Distritais, Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Sr. **LEONARDO PRUDENTE**; Presidente da Comissão de Assuntos Fundiários, Sr. **BATISTA DAS COOPERATIVAS**; Presidente da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo, Sr<sup>a</sup> **JAQUELINE RORIZ**; e Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, Sr **ROGÉRIO ULISSES**, que:

1) sejam sanadas as questões apontadas no Substitutivo, que é uma espécie de emenda, e nas demais emendas aprovadas, de modo a evitar incoerências evidentes na redação final do PLC 46/2007 - PDOT;

2) sejam tomadas as providências pertinentes para sanar o vício da falta de delimitação das áreas indicadas de forma imprecisa no PDOT, de modo a garantir que a Câmara Legislativa aprove o memorial descritivo dos perímetros das macrozonas, das zonas e das Áreas de Proteção de Manancial e de Interesse Ambiental, com participação popular no processo de aprovação, mediante audiências públicas convocadas com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, para divulgação prévia do memorial descritivo, dos mapas e anexos correspondentes, com escala cartográfica de 1:25.000.

Solicita, por fim, ao Sr. Presidente dessa Casa que seja dada ciência da presente Recomendação aos demais membros dessa Câmara Legislativa, externando a relevância de serem evitados litígios passíveis de retardarem a efetividade da Lei Complementar destinada a ordenar a ocupação do território do Distrito Federal, fundamental para a





**regularização de situações desordenadas e danosas ao meio ambiente e ao ordenamento urbanístico.**

Brasília, 02 de março de 2009.

**LEONARDO AZEREDO BANDARRA**  
**Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios**

**MARTA ELIANA DE OLIVEIRA**  
**Promotora de Justiça – PRODEMA**