



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

RECOMENDAÇÃO Nº 004/2009 – PGJ

PI 08190.016691/07-06

Ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal, sobre veto ao PLC 46/2007, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por seu **Procurador-Geral de Justiça** e pelos Promotores de Justiça da Assessoria de Controle de Constitucionalidade e das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e da Ordem Urbanística adiante subscritos, no uso de suas atribuições constitucionais e legais,

Considerando que cumpre ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como o Controle da Constitucionalidade das leis do Distrito Federal, devendo a Instituição tomar todas as medidas judiciais ou extrajudiciais



necessárias para promover o devido cumprimento das normas legais (arts. 127, *caput*, e 129 da Constituição Federal e arts. 5º a 8º, 150 e 151 da Lei da Lei Complementar nº 75/93);

Considerando que, nos termos do § 1º do art. 74 da Lei Orgânica, caso o Governador do Distrito Federal considere o projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, os motivos do veto ao Presidente da Câmara Legislativa;

Considerando que, embora o PDOT/DF devesse ser aprovado por Lei Complementar de iniciativa do Executivo, referida iniciativa foi usurpada pelo Poder Legislativo, o qual aprovou uma proposição completamente diversa daquela proposta originalmente pelo Executivo no PLC 46/2007;

Considerando que, desta forma, o Poder Legislativo desfigurou o planejamento do uso e ocupação do solo do Distrito Federal proposto pelo Executivo com base em Documento Técnico integrante do PDOT, mediante substituição global da proposição original em Substitutivo aprovado em 1º turno, o qual ainda sofreu alterações promovidas por mais de 150 emendas aprovadas em 2º turno;

Considerando que significativa parte das alterações promovidas pelo Legislativo implica aumento de despesa para o Executivo;

Considerando os limites ao poder de emenda parlamentar em projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, previstos no artigo 72 da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como a jurisprudência sobre a matéria, que não permitem a desconfiguração do projeto original, sob pena de se incidir em inconstitucionalidade formal, a exemplo do ocorrido em relação à Lei



distrital 3.964/2007, que estabelecia normas para a realização de concursos públicos no Distrito Federal, *verbis*:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -
LEI DISTRITAL 3.964/2007 - PROJETO DE
INICIATIVA DO GOVERNADOR - MODIFICAÇÃO
PELO PODER LEGISLATIVO - VÍCIO FORMAL
CARACTERIZADO - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**

1. Dispondo a Lei Orgânica do Distrito Federal que a lei versando sobre provimento de cargos é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o projeto ser alterado pelos parlamentares, tanto mais quando a modificação o modifica por completo e lei anterior, que dispunha sobre a mesma matéria, foi julgada inconstitucional. No Estado Democrático de Direito, impõe-se observar o princípio da independência dos Poderes.

2. Ação julgada procedente. Unânime. (ADI 2007002010211-4, Relator ESTEVAM MAIA, Conselho Especial, julgado em 11/03/2008, DJ 14/04/2008 p. 57. Sem ênfases no original.)

Considerando que o Legislativo não aprovou o Memorial Descritivo das zonas e das áreas disciplinadas no PLC 46/2007, instrumento que constava como parte integrante do PDOT desde os textos dos projetos preliminares até o texto do Substitutivo (art. 6º, parágrafo único), condição esta suprimida apenas devido a uma emenda aprovada em 2º turno;

Considerando que, em agravamento à falta da aprovação das coordenadas delimitadoras das áreas do PDOT em Memorial Descritivo, os “mapas” aprovados pelo Legislativo em anexos integrantes do PDOT são meras figuras ilustrativas, desprovidas de escala e de coordenadas, que não se prestam a cumprir função cartográfica, pois não delimitam perímetros com precisão, fatos estes que, conjugados, redundaram em graves prejuízos à efetiva participação da



sociedade na elaboração e aprovação do PDOT, obrigatória, nos termos da Lei Orgânica¹;

Considerando que devido à ausência de definição precisa dos perímetros do zoneamento aprovado, a sociedade se viu alijada do direito de participar dessa definição, sendo que integrantes da comunidade rural ainda permanecem sem saber ao certo se suas comunidades foram ou não inseridas em zonas urbana, um empecilho ao pleno exercício de seus direitos;

Considerando que não obstante a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA afirme possuir em seus arquivos eletrônicos mapas precisos, dotados de coordenadas, fato é que estes mapas **não foram aprovados como parte integrante do PDOT pela Câmara Legislativa**, a qual, sem promover a inclusão dos mapas que se afirma constantes dos arquivos digitais da SEDUMA, aprovou apenas os “mapas” constantes dos anexos integrantes do PDOT e estes são passados de meros croquis desprovidos de escala e coordenadas precisas;

Considerando que os mapas dotados de precisão referidos pela SEDUMA jamais foram divulgados à população, nem, tampouco, ao próprio Legislativo, antes da aprovação do PDOT, em flagrante violação à garantia da ampla publicidade que deve ser dada aos documentos e informações produzidos no Plano Diretor, garantia esta incorporada à Lei Orgânica do Distrito Federal, a qual, no § 4º do art. 317 determina obediência às diretrizes da Lei Federal para a Política Urbana Nacional, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001). Esse instrumento, por sua vez, estabelece que a política urbana tem por diretriz a gestão democrática, por meio da participação da população (art. 2º, I e

¹ **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.



II), devendo os Poderes Legislativo e Executivo, quanto ao Plano Diretor, garantirem a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade e a **publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;**

Considerando que, simultaneamente, o art. 291 da Redação Final aprovada² atribuiu ao Poder Executivo a incumbência de elaborar o Memorial Descritivo do PDOT no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de publicação da Lei Complementar destinada a aprová-lo, em **delegação de atribuição entre Poderes vedada pela Lei Orgânica**³, e que o Executivo, em face da situação de imprecisão e ausência de publicidade expostas, poderá delimitar os perímetros de todo o zoneamento do Distrito Federal com acentuado grau de discricionariedade, sem o crivo da participação popular e da publicidade;

Considerando que a resistência da Câmara Legislativa em acatar a recomendação do Ministério Público no sentido de que sanasse os vícios apontados antes da aprovação da redação final do PDOT redundou, ainda, em outro impasse insuperável. Explica-se: o Memorial Descritivo cuja elaboração foi indevidamente delegada ao Poder Executivo não se prestará a produzir os efeitos jurídicos que dele se esperam, pois, em virtude da emenda que alterou o parágrafo único do art. 6º, deixou de fazer parte integrante do PDOT e, sem essa condição, não será um instrumento apto a disciplinar os perímetros das macrozonas, das zonas e das Áreas de Proteção de Manancial e de Interesse Ambiental disciplinados no PDOT;

Considerando, ainda, que profundas alterações ao zoneamento proposto pelo Poder Executivo no PLC 46/2007 foram promovidas pelo Poder Legislativo apenas em mapas, tabelas e anexos integrantes do PDOT, sem

² Art. 291. O Poder Executivo terá o prazo de 90 dias a contar da data de publicação desta LC pra elaborar o memorial descritivo dos perímetros das macrozonas, das zonas e das Áreas de Proteção de Manancial e de Interesse Ambiental, compatíveis com escala cartográfica de 1:25.000, a qual será encaminhada à Câmara Legislativa do DF para sua apreciação.

³ LODF - Art. 53. São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.
§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.



qualquer correspondência no texto da Lei Complementar, a exemplo das emendas 187, 280 e 285, as quais, segundo nota técnica da Comissão de Constituição e Justiça, por alterarem somente mapas, não foram inseridas como artigos, tendo sido promovida apenas a modificação nos mapas aos quais se referiam, fato que levou o Ministério Público a recomendar o veto a mapas, anexos e tabelas assim contaminados por vícios insanáveis;

Considerando o caso das emendas 41 e 165, que alteram o Documento Técnico Integrante do PDOT⁴, o qual, nos termos da Nota Técnica à Redação Final da Comissão de Constituição e Justiça, será “atualizado” após a edição do PDOT, de modo a adequar-se às suas disposições, desconsiderando que o Documento Técnico que integra o PDOT foi produzido por técnicos do Poder Executivo, com base em estudos técnicos pertinentes, não podendo ser objeto de modificações ao talante do Legislativo, pois além de ser da competência do Executivo, não é uma proposição, o que lhe retira a possibilidade de ser objeto de emendas;

Considerando que as três chamadas emendas de redação final aprovadas pela Câmara Legislativa⁵, são em verdade emendas de mérito, pois incluem áreas especificadas no PDOT, sem o devido processamento legal, estabelecido pela LODF e pelo Regimento Interno da CLDF;

⁴ Referidas emendas dão nova redação ao subitem 13.2 do Documento Técnico, que trata de equipamentos regionais de segurança.

⁵ **Emenda de Redação Final nº 01/2009:** Suprima-se o art. 135, inciso XLI da Redação Final do PLC 46/2007 e acrescente-se uma nova área de regularização de interesse social, fora de Setor Habitacional, denominada “ARIS QNP 22 e 24”, que deverá constar do Mapa 2, na Tabela 2B e no Anexo VI.

Emenda de Redação Final nº 02/2009: Acrescente-se ao Mapa 7 do Anexo 7 da Redação Final a área do Setor Horta Comunitária na Região Administrativa de Planaltina.

Emenda de Redação Final nº 03/2009: Corrija-se o Mapa 7 (Áreas onde as glebas com características rurais podem ser objeto de contrato específico) contemplando-se com a área do Núcleo Rural Capoeira do Bálsamo (planta anexa) e dê-se ao art. 324 da Redação Final do Projeto de Lei Complementar nº 46, de 2007, a seguinte redação:

Art. 324. A área do Núcleo Rural Capoeira do Bálsamo, compreendida entre a rodovia DF-15 e a APM Taquari, integra o Anexo VII, Mapa 7, como área onde as glebas com características rurais podem ser objeto de contrato específico.



Considerando, outrossim, que, além dos vícios ora apontados como ensejadores da recomendação de veto integral ao PLC 46/2007, afiguram-se outros tantos vícios pontuais, fato que levou o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios a **recomendar, ALTERNATIVAMENTE**, na hipótese de não acatamento da recomendação de veto integral ao PLC, **o veto aos dispositivos elencados no anexo único** integrante da presente Recomendação, em face das razões expostas no bojo do próprio anexo;

Considerando, por fim, o teor art. 6º, inciso XX, da citada Lei Complementar nº 75/93, resolve

RECOMENDAR

Ao Excelentíssimo Senhor JOSÉ ROBERTO ARRUDA,
GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL:

1). O VETO integral ao Projeto de Lei Complementar nº 46, de 2007, aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, considerando a existência dos vícios formais e materiais de inconstitucionalidade ora indicados, que evidenciam manifesta afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Distrito Federal.

2). Caso não acatada a recomendação de veto integral, o VETO às disposições do Projeto de Lei Complementar nº 46, de 2007, apontadas no anexo único desta recomendação, considerando a existência de vícios



formais e materiais de inconstitucionalidade nas referidas normas, que evidenciam manifesta afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília-DF, 25 março de 2009.

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

ROBERTO CARLOS SILVA
Promotor de Justiça
MPDFT

MARTA LIANA DE OLIVEIRA
Promotora de Justiça
MPDFT

PAULO JOSÉ LEITE FARIAS
Promotor de Justiça
MPDFT