



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
**Procuradoria- Geral de Justiça**

**RECOMENDAÇÃO nº 003/2010 - PGJ**

**CONSIDERANDO** o teor da reunião realizada em 06 de abril de 2010, no Gabinete do Procurador Geral, ata anexa, oportunidade em que representantes do Movimento Pró-Federação do DF, do Instituto de Arquitetura e Urbanismo de Brasília, do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e da Universidade de Brasília manifestaram suas preocupações acerca de como vem sendo conduzido o processo de elaboração do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília-PPCUB;

**CONSIDERANDO** que naquela oportunidade foi oferecida a representação autuada sob o número 087/2010-GAB/PGJ, distribuída de forma direcionada à 3ª. PROURB pelo gabinete do Procurador Geral de Justiça, em razão das férias do titular da 4ª. PROURB, cujas atribuições vinculam-se à área tombada;

**CONSIDERANDO** que conquanto já exista Procedimento Interno instaurado e arquivado pela 4ª. PROURB em relação ao Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, este tratou de aspectos relacionados à licitação visando a contratação de empresa para elaboração do Projeto de Lei do PPCUB, distintos dos ora tratados, que se relacionam com o cabimento da participação popular nas etapas de elaboração, aprovação, implementação, avaliação e revisão da



referida Lei, bem como a forma como vem sendo conduzido o respectivo processo;

**CONSIDERANDO** a necessidade do Ministério Público, no caso da PROURB, acompanhar a elaboração do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico, nos moldes como foi feito em relação ao PDOT, lei hoje mencionada na Operação “Caixa de Pandora” como objeto do chamado “mensalão do DEM” e alvo de ADIN proposta pelo próprio Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

**CONSIDERANDO** que o documento anexo, contendo a divulgação do resultado do julgamento das propostas técnicas – concorrência 001/2008, informa que houve contratação de uma empresa privada para a elaboração do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília;

**CONSIDERANDO** que o material anexado à representação informa que a empresa RRS Consultoria e Arquitetura é a responsável pela elaboração do Projeto de Participação Popular para Elaboração do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, doravante denominado PPCUB;

**CONSIDERANDO** que não se encontrava disponível no site da empresa contratada, até a presente data, para consulta na *internet*, quaisquer informações acerca da experiência ou trabalhos realizados pela empresa em processos envolvendo participação popular, como aqueles desenvolvidos pelas Prefeituras de Guarulhos e Porto Alegre em relação ao orçamento participativo;

**CONSIDERANDO** que a elaboração de projeto de Lei, como é o caso do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília<sup>1</sup>, previsto no artigo 316

<sup>1</sup>Art. 316. § 1º No sítio urbano tombado e inscrito como Patrimônio Cultural da



da Lei Orgânica do DF, não pode ser delegada a particulares, sob a forma de terceirização, por se tratar de obrigação personalíssima do Estado;

**CONSIDERANDO** que o artigo 316 da Lei Orgânica do Distrito Federal, ao estabelecer que *“no sítio urbano tombado e inscrito como Patrimônio Cultural da Humanidade o Plano de Desenvolvimento Local será representado pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília”*, deixando de considerá-lo como um dos instrumentos da política de ordenamento territorial, evidencia a clara intenção do legislador, cuja omissão não foi proposital, de não destinar este instrumento para redefinição de políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbanos no Conjunto Tombado, em, face do teor da Portaria 314/1992- IPHAN, do Decreto 10.829/1987 e do documento denominado Brasília Revisitada (referido no artigo 1º, §1º deste Decreto como parâmetro legal), as normas de Tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília que trazem as diretrizes de uso e ocupação do solo específicas para a área tombada;

**CONSIDERANDO**, que tal intenção se confirma diante do conteúdo dos artigos 301, 314 e 3º, inciso XI, ambos da Lei Orgânica, os quais estabelecem, nesta ordem, que *“são áreas de preservação permanente as áreas de interesse histórico, cultural e arquitetônico, bem como aquelas assim declaradas em lei”* (caso do conjunto urbanístico de Brasília), que *“são princípios norteadores da política de desenvolvimento urbano outros, a manutenção, segurança e preservação do*

---

Humanidade, o Plano de Desenvolvimento Local será representado pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§ 2º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e os Planos de Desenvolvimento Local serão aprovados por lei complementar.



*patrimônio paisagístico, histórico, urbanístico, arquitetônico, artístico e cultural, considerada a condição de Brasília como Capital Federal e Patrimônio Cultural da Humanidade”; e, por fim, que “são objetivos prioritários do Distrito Federal (...) - zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição nº 532 do Livro do Tombo Histórico, respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto nº 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 12, de 1996.”, afastando, portanto, qualquer possibilidade do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília conter diretrizes de uso e ocupação do solo;*

**CONSIDERANDO** que a despeito disso o material disponibilizado pela SEDUMA acerca do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília à população menciona tratar-se de *“uma lei que deverá orientar a população e o poder público com diretrizes de uso e ocupação e ações para o resguardo dos princípios fundamentais do plano urbanístico de Brasília”;*

**CONSIDERANDO** as informações prestadas pela Conselheira do CONPLAN, Senhora Tânia Batela de Siqueira, por ocasião de sua oitiva nesta Promotoria, no sentido de *“que os técnicos da empresa sugeriram possibilidades de alteração do Plano Original de Lúcio Costa, quais sejam, a possibilidade de permissão de uso residencial nos setores centrais (bancário e comercial) que segundo a declarante é vedado por Lúcio Costa desde o documento Brasília 57/87, anterior ao Brasília Revisitada, e a privatização das áreas destinadas a equipamentos públicos e comunitários nas Superquadras e nas Unidades de Vizinhança;”*

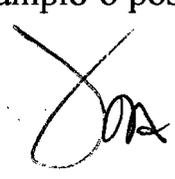
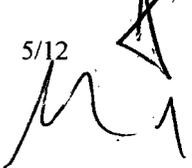
4/12



**CONSIDERANDO**, ainda, a notícia trazida pelo Correio Brasiliense datado de 13 de março de 2010 no sentido de que “*O evento de ontem foi marcado pela posição dos participantes contra a construção de duas novas quadras no Sudoeste, as SQSW 500 e 501. A expansão, que ocuparia um terreno de 140 mil metros quadrados, prevê a construção de 22 prédios residenciais nos moldes do Plano Piloto (com limite de seis andares) e seis blocos comerciais*”, questão que já está sendo analisada pelo Judiciário em ação própria;

**CONSIDERANDO** que a “transformação” do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília em um instrumento urbanístico destinado também a definir as diretrizes de uso e ocupação do solo, como vem sendo elaborado, não se compatibiliza com a Portaria 314/1992 do IPHAN, com o Decreto 10.829/1987 do Tombamento de Brasília e com o documento Brasília Revisitada, indo de encontro ainda aos artigos 316, 301, 321 e, em especial, ao artigo 3º, inciso XI da Lei Orgânica do Distrito Federal, que impõe como objetivo prioritário (...), repita-se, “*zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição nº 532 do Livro do Tombo Histórico, respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto nº 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.*” (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 12, de 1996.”;

**CONSIDERANDO** que o parágrafo único do artigo 321 da Lei Orgânica estabelece a participação popular nas questões envolvendo o patrimônio arquitetônico, histórico, artístico, paisagístico e cultural do Distrito Federal, as audiências públicas devem ser precedidas de estudo técnico o mais amplo o possível,

   5/12



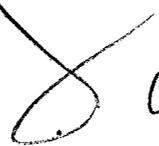
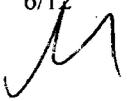
de modo a contemplar aspectos de infraestrutura urbana observando sua compatibilidade com a legislação de tombamento;

**CONSIDERANDO** que a despeito da falta de previsão legal para a participação popular no processo de elaboração do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, o Governo do Distrito Federal contratou a empresa RRS Consultoria e Arquitetura para elaborar Projeto de Participação Popular visando a elaboração do respectivo Projeto de Lei, já tendo a qual inclusive realizado as reuniões preparatórias e as plenárias previstas no projeto básico anexo;

**CONSIDERANDO** que o fundamento utilizado pela SEDUMA para justificar a participação popular no processo de elaboração do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília é a Portaria 299/2004 do IPHAN que define o Plano de Preservação de Sítios Históricos Urbanos;

**CONSIDERANDO** que esta Portaria 299/2004 do IPHAN é de caráter geral, cuja aplicação fica afastada no caso do sítio constituído pelo Conjunto Urbanístico de Brasília, em face da existência de disciplinamento específico trazido pela Portaria 314/1992 e pelo Decreto 10.829/1987, que já são indicados pelo legislador constituinte, no artigo 3º, inciso XI, como instrumentos de caráter normativo destinados ao desenvolvimento de ações para Conjunto Urbanístico de Brasília e do caráter único do tombamento de Brasília;

**CONSIDERANDO** que ainda que se admita a aplicação da Portaria 299/IPHAN e a participação popular no processo de elaboração do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, esta norma deve ser compatibilizada com a Portaria 314/IPHAN, que constitui disciplinamento específico

      
6/12



para o sítio urbano de Brasília e já estabelece de forma específica regime de disciplina urbanística e edilícia, ao tratar da ordenação urbana e estabelecer regulamentos e normas que garantam a preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, dentro de uma perspectiva histórica e urbanística;

**CONSIDERANDO** que a Portaria 314/1992 - IPHAN, em razão de sua especificidade, afasta todo e qualquer dispositivo geral que lhe seja incompatível, tal como a Portaria 299/IPHAN, em especial, os artigos 4º, alínea "a", 6º, alínea "a", 12, alínea "b", 16, "a", entre outros que autorizem a fixação de diretrizes de uso e ocupação do solo;

**CONSIDERANDO** o teor do termo de depoimento da representante do IAB colhido em 12 de abril de 2010, bem como da representação 0087/2010-GAB, os quais noticiam que algumas das obrigações contratuais impostas à empresa contratada para a elaboração do PPCUB não foram cumpridas ou foram cumpridas parcialmente, entre elas a elaboração de cartilhas para serem distribuídas à população e ampla divulgação das plenárias, inclusive em rádios, televisão, etc...;

**CONSIDERANDO** que a participação popular pressupõe informações prévias e em linguagem didática sobre o tema e tempo hábil para a mobilização social, que não pode ser feita em prazo menor que um mês;

**CONSIDERANDO** a notícia trazida pelos presentes da reunião acima referida e pela representante do IAB que em 12 de abril de 2010 prestou depoimento perante o Ministério Público, no sentido de que o material áudio visual apresentado nas plenárias não se encontrava em linguagem acessível à população, não continha a integralidade da leitura das áreas objeto de estudo, não fazia menção às escalas



tombadas nem à legislação específica do tombamento de Brasília;

**CONSIDERANDO** que qualquer participação popular só pode se viabilizar com prévio acesso à informação e aos estudos e com ampla divulgação do local, data e horários de sua disponibilização ao público;

**CONSIDERANDO** que as plenárias mencionadas no referido projeto básico devem seguir o regramento das audiências públicas consultivas, sujeitas as imposições do artigo 362 da Lei Orgânica do DF, de forma a viabilizar a participação popular, razão pela qual devem ser divulgados local, data e horário, em pelo menos dois órgãos de imprensa de circulação regional com antecedência mínima de trinta dias (parágrafo primeiro);

**CONSIDERANDO** que no material denominado projeto básico de elaboração do Plano de Programação de Participação da População – PPP, há previsão da realização de plenárias que têm a essência de uma audiência pública, com convocação da população com antecedência mínima de 15 dias, o que vai de encontro ao referido dispositivo constitucional;

**CONSIDERANDO** que em resposta às indagações feitas no Ofício 0324/2010, a SEDUMA, por meio de sua Sub-Secretária de Planejamento Urbano, respondeu que: *“a reunião prévia ou preparatória para as plenárias do Diagnóstico do PPCUB ocorreram contando com a presença de representantes e entidades representativas da população convidadas por envio de correspondência” e “que deve ser garantida a divulgação dos documentos de referência, estudos e propostas técnicas para consulta da população com antecedência mínima de sete dias da realização das reuniões plenárias e de quinze dias das audiências públicas”;*



**CONSIDERANDO** que a falta de ampla divulgação das “plenárias”, das reuniões preparatórias e dos respectivos materiais informativos e estudos que deveriam estar a disposição, para consulta prévia, com antecedência de pelo menos 30 dias, não se garantiu a ampla participação popular;

**CONSIDERANDO** que do material encaminhado pela SEDUMA por meio do ofício acima referido consta a lista de presença relativa à mobilização das lideranças comunitárias do Plano Piloto;

**CONSIDERANDO** que esta lista de presença contém apenas trinta e três assinaturas, número inexpressivo diante da população atual da área tombada, sendo que neste número se incluem pelo menos cinco servidores da SEDUMA, oito das Administrações Regionais, um servidor da Secretaria de Cultura, um servidor do IPHAN e uma representante do CONPLAN, que não podem ser considerados como lideranças comunitárias, verifica-se que a reunião de mobilização não cumpriu sua finalidade e que os meios escolhidos pelos organizadores para realizar as convocações não atingiram sua finalidade, restando inviabilizada a participação popular;

**CONSIDERANDO** a informação da SEDUMA no sentido de que a divulgação do evento foi promovida por meio da imprensa e do rádio, que promoveram reportagens sobre o PPCUB;e;

**CONSIDERANDO** que a divulgação do PPCUB por meio de reportagens jornalísticas não pode substituir divulgação e convocação institucionais a ser feitas pelo GDF em jornais, televisão e rádios, nos moldes como é feita a



propaganda oficial do Governo para divulgar obras e melhorias trazidas à população pelo GDF, aplicação esta cuja finalidade é questionável;

## RECOMENDAR

ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal e ao Senhor Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal e ao representante legal da empresa RSP Arquitetura e Consultoria, por ora, até que a questão seja analisada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, que:

- a) Realize eventuais audiências públicas e reuniões plenárias nos termos das disposições contidas no artigo 362, parágrafos §1º e §2º da Lei Orgânica;
- b) Promova a convocação da população para as audiências públicas e plenárias por meio de propaganda institucional em rádio, televisão e jornais de grande circulação, com antecedência de no mínimo 30 dias do evento, e com informações acerca de onde se encontram os materiais informativos para consulta, os quais devem ser disponibilizados no mesmo prazo de 30 dias no mínimo, adotando-se linguagem didática por ocasião da apresentação dos estudos;
- c) Esclareça aos presentes à reunião plenária e/ou audiência plenária que o conteúdo do PPCUB se limitará à elaboração de um Plano de Preservação;
- d) Esclareça previamente à população o que constitui um Plano de Preservação, o que estabelece a Portaria 314/92 e o Decreto de Tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília; 18.829/87;
- e) Corrija o *site* da SEDUMA em relação à definição do conteúdo da Lei denominada PPCUB, retirando-se a expressão “*diretrizes de uso e fixação do solo*”;
- f) Por ocasião da elaboração da lista de presença das audiências



públicas e plenárias indique, neste documento, em campo próprio os servidores do GDF, da empresa contratada, os servidores da SEDUMA e demais servidores lotados nos órgãos que compõe a estrutura do GDF, em especial das Administrações Regionais, colhendo a qualificação completa (RG, nome, endereço, telefone) dos demais presentes, a fim de que se possa avaliar o efetivo público presente nas audiências e reuniões plenárias.

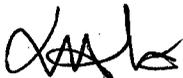
Encaminhe a presente Recomendação à empresa RSP Arquitetura e Consultoria, no prazo de 24 horas, para que se dê fiel cumprimento à presente recomendação.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios requisita, no prazo de cinco (5) dias úteis, a remessa de documentos que comprovem as medidas tomadas para o fiel cumprimento da presente Recomendação.

Informa-se, por oportuno, que o não atendimento a esta recomendação implicará a tomada das medidas judiciais cabíveis, nas esferas administrativa, cível, penal e de improbidade.

Brasília, 04 de maio de 2010.

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

  
**LUCIANA MEDEIROS COSTA**  
Promotora de Justiça  
MPDFT



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

*Luís Henrique Ishihara*  
**LUÍS HENRIQUE ISHIHARA**

Promotor de Justiça adjunto

MPDFT

*Marisa Isar*  
**MARISA ISAR**

Promotora de Justiça

MPDFT

*Paulo José Leite Farias*  
**PAULO JOSÉ LEITE FARIAS**

Promotor de Justiça

MPDFT

*Yara Maciel Camelo*  
**YARA MACIEL CAMELO**

Promotora de Justiça

MPDFT