



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Recomendação nº 05/2011 - PROURB

Procedimento Interno nº 08190.119212/10-72

O **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, por intermédio dos Promotores de Justiça que abaixo subscrevem, em exercício nas Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística, no uso das atribuições conferidas pelos artigos 127 c/c 129, incisos III e IX, da Constituição Federal c/c os artigos 5º, inciso III, "b", "c" e "d"; 6º, XIV, "f" e "g", XIX, "a" e "b", XX e 7º, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e arts. 2º, 11, inciso XV, §§ 3º e 6º, da Resolução CSMPDFT nº 90, de 14 de setembro de 2009;

Considerando que o Ministério Público tem o dever constitucional de promover as ações necessárias, no exercício de suas funções institucionais, para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e, no presente caso, nos termos dos artigos 182 e 225, da CF de 1988, para proteção do ordenamento territorial e do meio ambiente natural e urbano, objetivando propiciar qualidade de vida aos moradores do Distrito Federal;

Considerando que o direito ao meio ambiente (natural e construído) ecologicamente equilibrado depende de atuação da coletividade e do Poder Público, e em especial da adequada implementação e execução das políticas públicas ambientais e urbanas;

Considerando que o artigo 182 da Constituição da República de 1988 estabelece que *"a política de desenvolvimento urbano, executada pelo*



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes."

Considerando que o artigo 314 da Lei Orgânica do Distrito Federal, em simetria ao disposto no artigo 182 da Constituição Federal, estabelece que "A política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, em conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantido o bem-estar de seus habitantes, e compreende o conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida, ocupação ordenada do território, uso de bens e distribuição adequada de serviços e equipamentos públicos por parte da população."

Considerando que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios tomou ciência de que foram celebrados os Termos de Compromisso nº 001/ 2008 e 002/2008 firmados, respectivamente, pelo **Governador JOSÉ ROBERTO ARRUDA** e as EMPRESAS REAL ENGENHARIA LTDA., REAL ENGENHARIA 002 SPE LTDA., POLIMAQ EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS E PARTICIPAÇÕES LTDA., ILHAS MAURÍCIO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S/A-SPE; CONSTRUTORA VILELA E CARVALHO; JTA INVESTIMENTOS; ALFA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S/A, representadas pela empresa J.C. GONTIJO S.A., e EMPLAVI EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIAS e pelo Governador JOSÉ ROBERTO ARRUDA e as EMPRESAS PAULO OCTÁVIO EMPREENDIMENTOS, ANTARES ENGENHARIA LTDA., DISCO INCORPORAÇÕES IMOBILIÁRIAS LTDA., SOLTEC ENGENHARIA LTDA. E J.C. GONTIJO S.A, tendo ambos como testemunhas Márcio Machado, Cássio Tanigushi e Adalberto Cleber Valadão, respectivamente os à época Secretário de Estado de Obras, de Desenvolvimento Urbano e o último, presidente da ADEMI e também parte (representante da SOLTEC), com o objetivo de "garantir a



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

execução das ações, procedimentos e obras, viabilizando os futuros empreendimentos a serem incorporados na Região Administrativa do Guará” e “garantir a execução de procedimentos e ações, inclusive obras de infraestrutura, de maneira a minimizar possíveis impactos ao meio ambiente natural ou construído gerados pelos futuros empreendimentos a serem incorporados na Região Administrativa do Guará”;

Considerando que os Termos de Compromisso tiveram como objeto **declarado** *“estabelecer as obrigações das COMPROMISSÁRIAS e do DISTRITO FEDERAL quanto aos procedimentos, aos estudos pertinentes e à viabilização das obras e serviços necessários à minimização dos impactos urbanísticos e ambientais decorrentes da implantação dos empreendimentos e demais exigências apontadas pelo órgão gestor do planejamento urbano”;*

Considerando que o Termo de Compromisso nº 1 estabeleceu como obrigações das COMPROMISSÁRIAS a construção de dois trechos de obras viárias, cujo custo foi estimado em R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de reais), além do custeio do Estudo de Impacto de Vizinhança e do estudo ambiental, além de sua execução e do cumprimento das recomendações feitas pelos referidos estudos, o respeito a altura máxima de 34 metros, obrigações em favor do Distrito Federal e de suas empresas públicas, comprometendo-se em contrapartida o Distrito Federal a conceder os alvarás de construção às COMPROMISSÁRIAS no prazo máximo da entrada dos projetos na unidade administrativa, bem como revalidar no prazo de cinco dias os Alvarás revogados pelo Decreto nº 29.519/2008 cujas obras que não ultrapassem 34 (trinta e quatro metros);

Considerando que o Termo de Compromisso nº 2 estabeleceu como obrigações das COMPROMISSÁRIAS a construção de via de acesso contígua à linha férrea interligando as áreas Especiais 2 e 4 do Guará II à



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Avenida do Contorno, obrigação cujo valor estimado foi de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), comprometendo-se em contrapartida o Distrito Federal a conceder os alvarás de construção às COMPROMISSÁRIAS no prazo máximo da entrada dos projetos na unidade administrativa, bem como revalidar no prazo de cinco dias os Alvarás de Construção revogados pelo Decreto nº 29.519/2008 cujas obras e projeto estiverem de acordo com os parâmetros normativos de uso e ocupação do solo para a área;

Considerando que o artigo 89 do Plano Diretor Local do Guará prevê a hipótese de celebração de Termo de Compromisso **entre o Poder Público e a iniciativa privada somente após a aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança porque somente com este estudo poder-se-á ter certeza da** viabilidade técnica do empreendimentos e nesta hipótese identificar as necessárias adequações da rede de infra-estrutura urbana e eventuais danos a serem mitigados e quantificar o valor a ser repassado aos empreendedores interessados nas respectivas obras;

Considerando que sendo o objetivo do Termo de Compromisso previsto no parágrafo único, do artigo 89, do PDL do Guará repassar aos empreendedores interessados nas obras o custo de eventuais obras que deverão ser realizadas para que se torne viável o empreendimento, este só poderia ser celebrado após a elaboração e aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança;

Considerando portanto que a exigência de elaboração e aprovação de Estudo de Impacto de Vizinhança antes da celebração do Termo de Compromisso não se trata de mera formalidade, mas sim de requisito indispensável para que se possa firmá-lo com segurança e sem risco ao erário;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Considerando que não há como se aferir se as vias públicas cuja construção restou pactuada nos Termos de Compromisso nº 1/2008 e 2/2008 são as únicas obras a serem executadas para minimizar todos os impactos decorrentes dos empreendimentos autorizados e se o custo de tais obras limitar-se-á aos valores estimados nos referidos instrumentos;

Considerando, ainda, que o Estudo de Impacto de Vizinhança também poderá concluir pela inviabilidade técnica do empreendimento, nos moldes como ocorreu em relação ao Setor Industrial Leste do Gama, situação em que os empreendimentos da forma como foram projetados e autorizados pela Administração não poderão ser implantados;

Considerando que a obrigação das COMPROMISSÁRIAS pode não se limitar aos impactos no trânsito causados pelos empreendimentos, e que somente com o Estudo de Impacto de Vizinhança aprovado é que se poderá fixar todas as obras necessárias e conseqüentemente as obrigações a serem impostas aos beneficiários dos Alvarás de Construção;

Considerando que não se pode repassar ao Poder Público eventuais gastos necessários para tornar viáveis os empreendimentos imobiliários;

Considerando assim que os Termos de Compromisso em referência não têm embasamento legal, constituindo afronta ao disposto no artigo 89, do PDL do Guará; à indisponibilidade do patrimônio público; aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, entre outros;

Considerando que pela leitura das condições pactuadas nos Termos de Compromisso fica claro que o objetivo oculto de ambos foi



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

contornar impedimento legal, o que configura hipótese elencada no artigo 166, inciso VI, do Código Civil, que enseja a nulificação do referido negócio jurídico;

Considerando QUE A ILEGALIDADE ou fraude à lei impeditiva consistiu na celebração dos referidos Termos de Compromisso, quando o art. 89, do PDL do Guarã expressamente a proibia e antes de concluído e aprovado o EIV;

Considerando que o Termo de Compromisso nº 1 tem, também, como parte do negócio jurídico a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e do Estudo de Impacto de Vizinhança, o que já é obrigação imposta por Lei e que, segundo o procedimento legal dever preceder a concessão de alvarás de construção;

Considerando que o Termo de Compromisso nº 1 teve como prazo 18 meses e como respectivo *termo a quo* a data da expedição da Ordem de Serviço pelo Distrito Federal para execução para as obras de construção das vias locais;

Considerando que o Termo de Compromisso nº 2 teve como prazo 24 meses e como respectivo *termo a quo* também a data da expedição da Ordem de Serviço pelo Distrito Federal para execução para as obras de construção das vias locais;

Considerando que, a despeito disso, ambos Termos de Compromisso, ao deixarem de **estipular data ou cronograma para expedição da ordem de serviço, deixaram de ter exigibilidade e liquidez já que a contagem do prazo para cumprimento das obrigações assumidas pelas COMPROMISSÁRIAS depende de evento futuro e incerto, qual seja a assinatura das referidas Ordens de Serviços ;**



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Considerando que as obras de construção de vias, como regra, exigem estudos ambientais para verificar sua viabilidade técnica, bem como estudos de trânsito aprovados pelos órgãos competentes, do que não se tem notícia nos autos nem tampouco são mencionados nos Termos de Compromisso celebrados;

Considerando que as estimativas de preço consignadas nos Termos de Compromisso nº 1 e 2/2008 no valor de 18 milhões de reais e de **três milhões** de reais, respectivamente, deu-se sem fundamento técnico por não haver fundamento que justifique este valor, planilha detalhada ou projeto que especifique a dimensão, quantidade e qualidade dos insumos a serem utilizados;

Considerando que as cláusulas penais ali previstas são inócuas, uma vez que adstritas a termo inicial futuro e incerto;

Considerando que os Termos de Compromisso tratam de questão de defesa em Lei já que violam expressamente o artigo 89, do Plano de Diretor Local do Guará, bem como os princípios da impessoalidade, indisponibilidade do patrimônio público, eficiência, não possuindo liquidez nem executividade, além de não atender ao interesse coletivo, contendo vício insanável a torná-lo nulo, nos termos do artigo 166, inciso VI, do Código Civil;

Considerando que não há notícia de que os Termos de Compromisso nº 1/2008 e 2/2008 tenham sido submetidos à análise técnica da Procuradoria do Distrito Federal, órgão consultivo do Distrito Federal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Considerando que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios tomou conhecimento de que foi concedida liminar (MS nº 2010.01.1.214642-7 – 5ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Distrito Federal) a empreendimento na região Administrativa do Guará, com base no Termo de Compromisso nº 1/2008, bem como que estão sendo expedidos alvarás de construção amparados no mesmo documento;

Considerando que o Governo do Distrito Federal deve rever seus atos de ofício, exercendo o poder de autotutela, quando eivados de vício ou prejudiciais ao interesse público;

Considerando que compete ao Governador do Distrito Federal exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração do Distrito Federal; dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma da Lei Orgânica; e praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo, tudo conforme preceitua o artigo 100, incisos IV, X e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal;

Considerando que a Administração Pública deve se pautar pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade, entre outros;

Considerando que dentre as atribuições da PROURB, nos termos do artigo 22, incisos II, IX e XII, da Resolução nº 90, do CSMPDFT, destacam-se, respectivamente, *“zelar pela observância do contido na **Lei Orgânica do Distrito Federal** (LODF), na Lei Federal nº 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), na Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto das Cidades), no **Plano de Ordenamento Territorial** (PDOT), nos Planos Diretores Locais (PDLs) e nas*



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

demais normas relacionadas à ordem urbanística;

Considerando que a situação verificada no Guará afeta toda a coletividade do Distrito Federal devido aos reflexos na área tombada e na qualidade de vida dos cidadãos no Distrito Federal;

Considerando o teor do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93¹, resolve:

RECOMENDAR

Ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal, **AGNELO DOS SANTOS QUEIROZ FILHO**, que:

- 1) ANULE O TERMO DE COMPROMISSO Nº 1/2008, FIRMADO PELO DISTRITO FEDERAL, ENTÃO REPRESENTADO PELO **GOVERNADOR JOSÉ ROBERTO ARRUDA** E AS EMPRESAS REAL ENGENHARIA LTDA., REAL ENGENHARIA 002 SPE LTDA., POLIMAQ EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS E PARTICIPAÇÕES LTDA., ILHAS MAURÍCIO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S/A-SPE; CONSTRUTORA VILELA E CARVALHO; JTA INVESTIMENTOS; ALFA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S/A, representadas pela empresa J.C. GONTIJO S.A. e EMPLAVI EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIAS;

1 "Art. 6º Compete ao Ministério Público da União: [...] XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis".



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

2) ANULE O TERMO DE COMPROMISSO Nº 2/2008, FIRMADO PELO DISTRITO FEDERAL, ENTÃO REPRESENTADO PELO GOVERNADOR JOSÉ ROBERTO ARRUDA E AS EMPRESAS PAULO OCTÁVIO, ANTARES ENGENHARIA LTDA., DISCO INCORPORAÇÕES IMOBILIÁRIAS LTDA., SOLTEC ENGENHARIA LTDA. E JC. GONTIJO S.A, em razão das flagrantes ilegalidades apontadas;

3) ANULE TODOS OS ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO CONCEDIDOS COM BASE NOS REFERIDOS TERMOS DE COMPROMISSO;

4) RECOMENDE AO ADMINISTRADOR REGIONAL DO GUARÁ QUE NÃO CONCEDA NOVOS ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO ENQUANTO A SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO NÃO APROVAR OS EIV QUE ESTÃO SOB SUA ANÁLISE.

O Ministério Público **requisita** ainda o fornecimento de informações, **no prazo de 10 dias**, sobre O ACOLHIMENTO OU NÃO DA PRESENTE RECOMENDAÇÃO.

Brasília, 23 de março de 2011.

Luciana Medeiros Costa
Promotora de Justiça
MPDFT

Marisa Ioar dos Santos
Promotora de Justiça
MPDFT

Paulo José Leite Farias
Promotor de Justiça
MPDFT

Carla Ozoni Montfort Coimbra
Promotora de Justiça

Yara Regina Camelo
Promotora de Justiça
MPDFT

10

Priscilla
Promotora de Justiça
MPDFT