



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
1ª e 5ª Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística – PROURB
7ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

Procedimento Administrativo nº 08192.034296/2022-88

RECOMENDAÇÃO Nº 4/2024

Recomendação à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal – SEDUH acerca do calendário e da metodologia adotados na fase de prognóstico do processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, incompatíveis com a exigência de efetiva participação da sociedade na elaboração desse importante instrumento de planejamento urbano.

O **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, por intermédio da Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística – Prourb, no uso das atribuições conferidas pelos artigos 127 c/c 129, incisos II, III, VI e IX, da Constituição Federal c/c os artigos 5º, inciso I, “h”; inciso II, “c” e “d”; inciso III, “b” e “d”; 6º, incisos VII, “b”, XIV, “f” e “g”; XIX, “a”, XX e 7º, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e arts. 2º, 11, inciso XV, e 22 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 defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses individuais indisponíveis e sociais, 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 a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, nos termos do artigo 182, *caput*, da Constituição Federal;



Considerando que o plano diretor é, a teor dos §§ 1º e 2º do mencionado dispositivo constitucional, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, no qual são definidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade;

Considerando que o processo de revisão do PDOT deve ser encarado tanto pelo Poder Público quanto pelos cidadãos como um dos momentos mais importantes da agenda política local, uma vez que é por intermédio desse instrumento que os interesses relacionados ao uso e à ocupação do solo devem ser ponderados e disciplinados em proveito do bem comum e do desenvolvimento sustentável do Distrito Federal;

Considerando que o Estatuto da Cidade estabelece, entre as diretrizes gerais da política urbana, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano¹;

Considerando que a Lei Orgânica do Distrito Federal assegura a participação da sociedade civil no processo de planejamento e controle do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano e rural, com vistas ao cumprimento da função social da propriedade e à melhoria da qualidade de vida da população²;

Considerando a obrigatoriedade de se garantir a efetiva participação social em todas as fases do processo de revisão do PDOT;

Considerando que a participação social na construção do novo PDOT só será efetiva se houver clareza acerca da metodologia utilizada, se a informação for disponibilizada de maneira tempestiva, sistematizada e em linguagem compreensível, e se forem oferecidas oportunidades reais de intervenção popular nesse processo;

Considerando que muitas das discussões levadas a efeito nas oficinas participativas realizadas no processo de revisão do PDOT têm caráter técnico e precisam ser

¹ Lei Federal nº 10.257, de 10.07.2001, Artigo 2º.

² LODF, artigo 312, inciso IV.



compreendidas pela população, sendo necessário o emprego de linguagem de fácil compreensão e a participação das áreas do GDF competentes;

Considerando que a metodologia da revisão do PDOT divulgada pela SEDUH reconhece que os conceitos, dados, mapas e todos os materiais produzidos precisam ser compreensíveis para o cidadão comum;

Considerando o teor da Recomendação Prourb nº 2/2022, acerca da necessidade de se garantir mais transparência ao processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT e efetividade aos mecanismos de participação social (cópia anexa);

Considerando o teor da Recomendação Prourb nº 2/2023, acerca da necessidade de se efetivar a participação dos órgãos e entidades que compõem a Administração Direta e Indireta do Distrito Federal no processo de revisão do PDOT (cópia anexa);

Considerando a baixíssima participação dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal nas oficinas realizadas até o momento, mesmo quando os temas tratados dizem respeito às suas respectivas competências;

Considerando que a ausência ou a insuficiência da participação social em qualquer das fases do processo de revisão do PDOT pode inquirir de nulidade todo o procedimento de construção desse importante instrumento, gerando questionamentos e colocando em dúvida a legitimidade do documento;

Considerando que a aprovação de propostas sem lastro nas discussões realizadas e nos documentos produzidos ou reunidos ao longo do processo de revisão do Plano Diretor inviabiliza o efetivo exercício do controle social e, conseqüentemente, pode ser objeto de impugnação judicial, gerando vácuos legislativos, a exemplo do que ocorreu em relação ao PDOT atual;

Considerando que o Decreto nº 41.004, de 20 de julho de 2020, que instituiu a estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento



Territorial – PDOT, definiu o Comitê de Gestão Participativa – CGP como **uma instância colegiada com caráter consultivo e propositivo**, composta por representantes de diversos segmentos da sociedade civil organizada, com competência para acompanhar todas as etapas de revisão do PDOT; apoiar e acompanhar a implantação da metodologia de participação e as etapas de mobilização e participação social visando garantir a participação da sociedade civil em todas as etapas do processo de revisão do PDOT; e contribuir para a mobilização da sociedade de forma a viabilizar a colaboração e a participação em todo o processo de revisão do PDOT, especialmente por meio de validação das ações de sensibilização, divulgação, informação, capacitação e organização da participação social;

Considerando o teor do Ofício nº 561/2024-1ªPROURB, de 14/11/2024 (cópia anexa), ainda sem resposta, que, a partir de representação formulada por integrantes do Comitê de Gestão Participativa, questionou a Seduh acerca do calendário das reuniões do Grupo de Trabalho Interinstitucional - GTI no final do mês de setembro e no mês de outubro, que dificultou o acompanhamento das discussões por parte dos membros do CGP, bem como da não inclusão de órgãos e entidades federais como o MPF, o INCRA, o ICMBio, o IBAMA, a SPU, a ANA, o INMET, o IPEA e a ANTT no processo de revisão do PDOT;

Considerando o teor da reunião remota realizada no dia 22/11/2024, a pedido de integrantes do CGP e de outros representantes da sociedade civil organizada, com a participação dos Promotores de Justiça Titulares da 1ª e 5ª Prourebs e da 7ª Prodep, para tratar do processo de revisão do PDOT, na qual foram apresentados os seguintes questionamentos acerca da metodologia e do calendário que vêm sendo adotados pela Seduh na atual fase de prognóstico:

- a) realização de oficinas por Unidades de Planejamento Territorial - UPT, a despeito dos pedidos de membros do CGP para que fossem realizadas devolutivas por Região Administrativa (para preparação para as oficinas por UPT);
- b) alteração das datas das oficinas sem discussão prévia com os membros do CGP;
- c) divulgação insuficiente das datas, locais e objetivos dessas oficinas (não há envolvimento da Secretaria de Comunicação na divulgação dos eventos e nas ações educativas sobre o PDOT);



- d) ausência de clareza acerca da metodologia utilizada nas oficinas, tanto para o CGP quanto para os participantes das oficinas;
- e) dificuldade de acesso aos locais de realização das oficinas, seja em razão das distâncias entre as regiões administrativas que compõem as UPTs, seja em virtude da inadequação do transporte público oferecido;
- f) não realização de reuniões preparatórias com as Administrações Regionais, conforme havia sido acordado no âmbito do CGP;
- g) baixa representatividade da população de cidades que compõem a UPT na oficina realizada no dia 21/11, a demonstrar que houve falta de articulação com as Administrações Regionais envolvidas;
- h) emprego de linguagem técnica e de mapas de difícil compreensão, inclusive para quem atua na área, como se a população dominasse o assunto e estivesse acompanhando todo o processo de revisão do PDOT;
- i) discussões e propostas genéricas e imprecisas, sem a demonstração do vínculo com as informações produzidas na fase de diagnóstico;
- j) não disponibilização prévia da relação de propostas técnicas e comunitárias para preparação dos participantes;
- k) baixa participação dos órgãos e entidades que compõem a Administração Direta e Indireta do Distrito Federal e falta de nivelamento daqueles que participaram quanto aos temas do PDOT;
- l) participação tímida dos servidores da Seduh na condução da primeira oficina;

Considerando que houve sensível mudança no ritmo dos trabalhos de revisão do PDOT entre as fases de diagnóstico e de prognóstico, a ponto de prejudicar a participação da sociedade na elaboração e análise das propostas que servirão de base para o texto do projeto de lei complementar que será encaminhado à Câmara Legislativa do DF;

Considerando que a fase de diagnóstico se estendeu por mais de três anos, ao passo que o calendário da fase de prognóstico, apesar da discordância dos membros do CGP, foi definido com os seguintes prazos: a) discussão das propostas com o GTI, no



curtíssimo período de 21/10 a 31/10/2024; b) discussão das propostas com a população, por UPT, no exíguo período de 21/11 a 29/11/2024; e c) discussão das propostas com a população, por macrotemas, no período de 03/12 a 06/12/2024, havendo previsão de que o PLC já seja encaminhado à CLDF no mês de abril de 2025, após passar pelo Conplan;

Considerando que, em nenhuma hipótese, será admitido que a participação da sociedade seja apenas simbólica e que sirva somente para legitimar mais um instrumento de planejamento territorial dissociado dos interesses da coletividade;

Considerando que a Prourb instaurou o Procedimento Administrativo nº 08192.034296/2022-88 (08190.077188/19-06), para acompanhar o processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento do Território do Distrito Federal – PDOT-DF 2020-2030;

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

Considerando, por fim, que os ocupantes de cargos públicos do Governo do Distrito Federal *serão pessoalmente responsáveis por suas ações e omissões, no que tange à administração pública*, como expressamente consignado no artigo 156 da Lei Orgânica do Distrito Federal, resolve

R E C O M E N D A R

à **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH**, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Secretário, **Marcelo Vaz Meira da Silva**, e de seus eventuais substitutos/sucessores:

- 1) a adoção de medidas previamente discutidas com o CGP e o GTI para suprir a deficiência de participação dos membros desses colegiados nas reuniões realizadas no período de 21/10 a 31/10/2024, sem prejuízo do fornecimento das informações requisitadas por meio do Ofício nº 561/2024-1ªPROURB, de 14/11/2024;



- 2) a adoção de medidas previamente discutidas com o CGP e o GTI para envolver os órgãos e entidades federais como o MPF, o INCRA, o ICMBio, o IBAMA, a SPU, a ANA, o INMET, o IPEA e a ANTT, entre outros, no processo de revisão do PDOT;
- 3) a reavaliação da metodologia e do calendário adotados nas etapas de prognóstico e de elaboração de propostas, em conjunto com os membros do CGP e do GTI, especialmente quanto: a) à realização de oficinas por região administrativa; b) às datas, horários e locais das oficinas; c) à divulgação desses eventos, envolvendo inclusive a Secretaria de Comunicação do DF; d) à disponibilização de transporte público para os locais dos eventos; e) ao envolvimento das Administrações Regionais e dos demais órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF cujas competências guardem relação com o planejamento territorial urbano ou rural ou com os temas a serem tratados; f) à linguagem, mapas e dinâmicas empregadas nas oficinas;
- 4) a divulgação de sínteses das discussões realizadas e documentos produzidos, em linguagem direta e compreensível, inclusive com o uso de infográficos, fluxogramas e ilustrações quando necessário, contendo informações essenciais para que o cidadão comum compreenda o processo de revisão do PDOT;
- 5) a disponibilização da relação de propostas técnicas e comunitárias elaboradas até o momento, separadas por regiões administrativas e por macrotemas e acompanhadas dos fundamentos técnicos, normativos, ambientais, econômicos e sociais colhidos na fase de diagnóstico;
- 6) a distribuição do processo ao Conplan somente quando houver uma minuta de PLC discutida e validada pelo CGP, acompanhada dos fundamentos técnicos, normativos, ambientais, econômicos e sociais



que serviram de base para cada proposta;

- 7) o detalhamento da tramitação da proposta no âmbito do Conplan, incluindo a definição do(s) relator(es), o rito, o cronograma e o envolvimento de câmaras técnicas, com a devida fundamentação;
- 8) a adoção de cronograma que permita ao(s) relator(es) e demais conselheiros do Conplan a análise da proposta com a profundidade e o cuidado compatíveis com a complexidade e a importância do PDOT, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, garantindo-se a todos os envolvidos o acesso a todas as informações e documentos necessários ao exercício desse mister;
- 9) a divulgação do conteúdo da presente recomendação ao Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – Conplan e ao Comitê de Gestão Participativa – CGP.

O Ministério Público **requisita**, ainda, com fundamento nos artigos 127 e 129, inciso VI, da Constituição Federal e no artigo 8º, inciso II, da Lei Complementar nº 75/93, no prazo de até 10 (dez) dias:

- 1) o fornecimento de informações sobre as medidas adotadas em relação a cada um dos itens da presente recomendação, mediante comprovação documental;
- 2) a prestação de esclarecimentos acerca dos motivos da mudança substancial imposta ao ritmo dos trabalhos de revisão do PDOT, entre as fases de diagnóstico e de prognóstico;
- 3) o acesso aos processos administrativos instaurados acerca da revisão do PDOT, inclusive aos relativos aos contratos firmados para esse fim, pelo prazo de 365 dias;
- 4) o envio de cópias das listas de presença e das atas referentes às



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

oficinas realizadas até o momento na fase de prognóstico.

Brasília, 25 de novembro de 2024.

DÊNIO AUGUSTO DE OLIVEIRA MOURA
Promotor de Justiça

LAÍS CERQUEIRA SILVA FIGUEIRA
Promotora de Justiça

LENNA NUNES DAHER
Promotora de Justiça



Documento assinado digitalmente
DENIO AUGUSTO DE OLIVEIRA MOURA
Data: 25/11/2024 16:21:07-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>



Documento assinado digitalmente
LENNA LUCIANA NUNES DAHER
Data: 25/11/2024 16:31:23-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

LAIS CERQUEIRA SILVA
FIGUEIRA:620
Assinado de forma digital
por LAIS CERQUEIRA SILVA
FIGUEIRA:620
Dados: 2024.11.25
16:52:50 -03'00'