



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Primeira Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística – 1ª PROURB

Procedimento Administrativo nº 08192.034296/2022-88

RECOMENDAÇÃO Nº 7/2025

Recomendação à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal - SEDUH acerca da exigência de efetiva participação da sociedade na fase de elaboração da minuta do projeto de lei de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT.

O **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, por intermédio da Primeira Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística – 1ª 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 a Constituição Federal prevê, em seu artigo 193, parágrafo único, que “O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”¹;

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 urbano²;

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 população³;

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 pressupõe um amplo acesso à informação, que dever ser disponibilizada de forma integral, em linguagem compreensível e com uma antecedência que permita o efetivo exercício desse direito;

¹ Incluído pela Emenda Constitucional nº 108/2020.

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

³ LODF, artigo 312, inciso IV.



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 que, para o controle da observância dos direitos de informação e participação, se faz necessária a divulgação dos motivos e fundamentos técnicos, normativos, econômicos e socioambientais de cada decisão adotada no processo de revisão do PDOT, de sorte que a população tenha conhecimento sobre a maneira como suas contribuintes foram consideradas;

Considerando que o Decreto nº 41.004, de 20 de julho de 2020, que dispõe sobre a estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão do PDOT, instituiu o Grupo de Trabalho Interinstitucional – GTI, composto por representantes do Poder Público Distrital, para, entre outras competências, **participar da elaboração da minuta de projeto de lei complementar que revisa o PDOT;**

Considerando que o referido decreto 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;** 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; e **contribuir na consolidação** dos produtos desenvolvidos pelo GTI, bem como **da minuta de projeto de lei complementar de revisão do PDOT;**

Considerando o teor da Recomendação Prourb nº 4/2024, acerca da incompatibilidade do calendário e da metodologia adotados na fase de prognóstico do processo de revisão do PDOT com a exigência de efetiva participação da sociedade na



elaboração desse importante instrumento de planejamento urbano (cópia anexa);

Considerando o atropelo verificado nas reuniões realizadas pelo GTI, na etapa de discussão e consolidação das propostas, com uma agenda extremamente sobrecarregada, espaços inadequados, tempo insuficiente para a discussão de temas extremamente complexos e datas e horários que inviabilizaram a participação efetiva dos integrantes do CGP e do próprio GTI, a exemplo da reunião ocorrida no dia 10/04/2025, no mesmo horário da reunião geral realizada na CLDF sobre a revisão do PDOT, a despeito dos pedidos desta Promotoria de Justiça e de terceiros para que a reunião do GTI fosse remarcada (cópia anexa);

Considerando que ao longo das últimas reuniões públicas realizadas pela Seduh, no processo de revisão do PDOT, várias questões foram tratadas superficialmente e de forma condicional, visto que dependiam (ou ainda dependem) de manifestações de outros órgãos/entidades;

Considerando que o Ministério Público requisitou a essa Secretaria, por intermédio do Ofício nº 273/2025-1ª Prourb, de 30/04/2025, encaminhado pelo Ofício 1.413/2025/PGJ/MPDFT, de mesma data (cópias anexas):

- a) Cópia dos estudos técnicos, ambientais, jurídicos e socioeconômicos que fundamentaram a inclusão de cada uma das propostas referentes à alteração da macrozona rural para urbana e da macrozona urbana para rural, por Região Administrativa, assim como os arquivos KML ou shapefile relativos a essas propostas;
- b) Cópia dos estudos técnicos, ambientais, jurídicos e socioeconômicos que embasaram cada proposta de inclusão de novas áreas de regularização urbana no processo de revisão do PDOT, por Região Administrativa, assim como os arquivos KML ou shapefile relativos a essas propostas;
- c) Cópia dos estudos técnicos, ambientais, jurídicos e socioeconômicos que embasaram cada proposta de criação ou a



- extinção de Parcelamentos Urbanos Isolados - PUI no processo de revisão do PDOT, por Região Administrativa (considerando-se que alguns deles continuam desocupados), assim como os arquivos KML ou shapefile relativos a essas propostas;
- d) Cópia dos estudos técnicos realizados acerca da viabilidade das propostas de expansão da macrozona urbana e de inclusão de novas áreas de regularização urbana em relação a cada uma das bacias hidrográficas do Distrito Federal, apresentados separadamente por bacia;
 - e) Informações acerca dos vídeos solicitados pelo CGP sobre as propostas para cada Região Administrativa;
 - f) Informações sobre a rastreabilidade das propostas do novo PDOT, a fim de que a sociedade possa verificar se estas contemplam as demandas sociais apresentadas e se estão devidamente fundamentadas nos documentos técnicos produzidos;
 - g) Informações sobre a rastreabilidade das propostas que não serão contempladas pelo novo PDOT, a fim de que a sociedade possa ter acesso às respectivas fundamentações;
 - h) Informações sobre a estratégia que se pretende adotar, no novo PDOT, para que, antes da implantação de novas áreas de oferta habitacional, sejam exploradas as possibilidades de atendimento dessa demanda em zonas urbanas consolidadas;
 - i) Informações sobre a estratégia que se pretende adotar, no novo PDOT, para garantir que a implantação de novos empreendimentos seja feita de forma contígua à zona urbana consolidada, a fim de se evitar a dispersão urbana e a fragmentação do território;



- j) Informações sobre a estratégia que se pretende adotar, no novo PDOT, para garantir que os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade sejam efetivamente utilizados;
- k) Informações sobre a estratégia que se pretende adotar, no novo PDOT, para garantir transparência acerca das contrapartidas das outorgas (valores, obras etc.);
- l) Informações sobre a estratégia que se pretende adotar, no novo PDOT, para garantir participação social e transparência na definição das diretrizes urbanísticas;
- m) Informações sobre a estratégia que se pretende adotar, no novo PDOT, para prevenir o surgimento de novas ocupações irregulares e o uso indevido de áreas públicas, incluindo a estruturação e o aperfeiçoamento da fiscalização territorial e da gestão fundiária para coibir ocupações desordenadas;
- n) Indicação dos instrumentos que se pretende incluir no novo PDOT para monitoramento da sua implementação, com a previsão de metas, indicadores e prazos, bem como os mecanismos de acompanhamento social que garantam à população o acesso à informação sobre o cumprimento do plano e as consequências previstas para o eventual descumprimento de suas diretrizes e propostas;
- o) Informações quanto a eventual previsão de uso de instrumentos de tecnologia, como plataformas de Business Intelligence (BI), ou outros mecanismos digitais interativos, para assegurar a transparência e o acompanhamento, por parte da sociedade civil, da implementação das diretrizes e metas do novo PDOT;
- p) Indicação dos mecanismos que serão previstos no texto legal da revisão do PDOT para garantir o alinhamento entre as diretrizes do



plano e os instrumentos de planejamento orçamentário do Distrito Federal, notadamente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), de modo a assegurar sua efetiva implementação;

- q) Informação sobre a existência, no âmbito do novo PDOT, de medidas e instrumentos voltados ao monitoramento da redução de áreas agricultáveis, áreas rurais e áreas de proteção ambiental, com vistas à preservação da função produtiva, ambiental e territorial dessas regiões;
- r) Indicação dos mecanismos de participação social que se pretende incluir no novo PDOT especificamente para o acompanhamento e o monitoramento contínuo da implementação de suas diretrizes e propostas, incluindo a eventual criação/implementação de conselhos, comitês ou instâncias deliberativas ou consultivas permanentes;
- s) Indicação dos mecanismos previstos no novo PDOT para assegurar a compatibilização com os planos setoriais vigentes ou em elaboração, especialmente o ZEE, o PDTU/PMUS, o Plandhis, o PGIRH, o PDSB (saneamento), PDDU (drenagem) e o PDAU (arborização), bem como outros planos correlatos que interfiram na ordenação do território do Distrito Federal;
- t) Cópias das Notas Técnicas produzidas pelos órgãos e instituições consultados pela Seduh durante o processo de revisão do PDOT;

Considerando que, no mesmo ofício, o Ministério Público RECOMENDOU a essa Secretaria a publicação das (a) Atas das reuniões da CGO; (b) das Atas das reuniões do GTI; (c) dos documentos produzidos na fase de prognóstico, inclusive os vídeos/áudios relativos às reuniões e oficinas realizadas; (d) dos instrumentos de política



urbana (<https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/InstrumentosPoliticaUrbana>); e (e) do glossário (<https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/Glossario>), visto que tais informações ainda não haviam sido disponibilizados no site <https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/PDOT>;

Considerando ainda que, no mesmo ofício, o Ministério Público RECOMENDOU à Seduh a disponibilização, no Geoportal, de camadas que permitissem: (a) a comparação do macrozoneamento e zoneamento atuais com o macrozoneamento e zoneamento propostos; (b) a sobreposição das áreas propostas para expansão da macrozona urbana, novas áreas de regularização urbana e novos PUIs, com as informações ambientais do DF (incluindo unidades de conservação federais e distritais, áreas de proteção de mananciais, áreas de preservação permanente, áreas de recarga de aquífero e outras áreas sensíveis); (c) a sobreposição das áreas propostas para expansão da macrozona urbana, novas áreas de regularização fundiária e novos PUIs, com as áreas de risco do DF; (d) a visualização dos zoneamentos propostos para fins de aplicação dos instrumentos da política urbana que dependem dessa previsão; (e) mapas com a sobreposição das áreas propostas para expansão urbana e regularização fundiária com o Plano Diretor de Transporte Urbano vigente;

Considerando que o volume de informações requisitadas pelo Ministério Público, por si só, revela a existência de falhas graves na transparência e na efetividade do processo participativo da revisão do PDOT, haja vista que são elementos essenciais para que a sociedade e o próprio Ministério Público possam exercer o devido controle da elaboração do futuro plano diretor do Distrito Federal;

Considerando que, somente na data de ontem (26/05/2025), a Prourb recebeu a resposta ao Ofício nº 273/2025-1ª Prourb, acima mencionado, por meio do Ofício nº 2467/2025 - SEDUH/GAB, o qual, além de lacônico, não atende integralmente ao que foi requisitado;

Considerando que, segundo informado na resposta, ainda não foi cumprida a recomendação para que cópias do Ofício nº 273/2025 – 1ª Prourb e da respectiva



resposta fossem fornecidas ao Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - Conplan e aos integrantes do Comitê de Gestão Participativa – CGP;

Considerando que a primeira versão da minuta do projeto de lei complementar de revisão do PDOT foi divulgada no dia 8/5/2025, antes mesmo da reunião pública de consolidação das propostas do processo de revisão do PDOT, realizada no dia 10/05/2025, não havendo informações sobre quais alterações foram feitas no texto após a referida reunião;

Considerando que a ferramenta virtual interativa disponibilizada no site da revisão do PDOT, que permite aos interessados avaliar e fazer sugestões ao texto da minuta do projeto de lei complementar de revisão do PDOT, foi divulgada na reunião pública do dia 10/05/2025 e saiu do ar às 23h59 do dia 23/05/2025 (sexta-feira), **após apenas 13 (treze) dias de operação**, segundo a Seduh, para consolidação da minuta do projeto de lei complementar de revisão do PDOT que será discutida na audiência pública a ser convocada nos próximos dias;

Considerando que, no período em que a ferramenta permaneceu no ar, foram recebidas **1208 participações, com 51 novos artigos sugeridos, 511 sugestões de alterações nos artigos existentes**, segundo divulgado pela própria Seduh;

Considerando que a Seduh anunciou que, tão logo convocada a audiência pública, a ferramenta de interação será reativada para receber novas contribuições da sociedade, as quais, ao que tudo indica, não poderão ser apreciadas pelo GTI e pelo CGP nem submetidas a nova audiência pública;

Considerando que, a toda evidência, a Seduh pretende forçar a **estabilização da minuta do projeto de lei de revisão do PDOT, embora ela não esteja suficientemente madura para ser submetida a audiência pública ou mesmo para ser encaminhada ao Conplan**;

Considerando que as alterações decorrentes dessas participações devem ser discutidas no âmbito do GTI e do CGP antes de serem incorporadas ao texto da minuta ou mesmo rechaçadas, e antes de serem encaminhadas ao Conplan;



Considerando o teor do documento encaminhado por integrantes do CGP e do GTI a essa Secretaria e ao Ministério Público, no qual foi **solicitada a prorrogação do prazo para convocação da audiência pública sobre a revisão do PDOT** (cópia anexa);

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 houve sensível mudança no ritmo dos trabalhos nesta fase final do processo de revisão do PDOT, justamente a de construção da minuta do projeto de lei complementar que será encaminhado à Câmara Legislativa do DF;

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

Considerando 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;

Considerando, por fim, que a Prourb instaurou o Procedimento Administrativo nº 08192.034296/2022-88, para acompanhar o processo de revisão do Plano



Diretor de Ordenamento do Território do Distrito Federal – PDOT-DF 2020-2030, 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**, sucessivamente:

- 1) a imediata reativação da ferramenta virtual interativa, antes da convocação da(s) audiência(s) pública(s) correspondente(s), por prazo não inferior a 20 (vinte) dias, a fim de que a população possa analisar e oferecer contribuições à minuta do projeto de lei complementar da revisão do PDOT, levando-se em conta a extensão e a complexidade da referida minuta, assim como dos documentos que lhe servem de base;
- 2) em seguida, a submissão da minuta resultante desse processo de participação ao GTI e ao CGP, com prazo suficiente para a avaliação e discussão das alterações realizadas, nos termos de suas respectivas competências;
- 3) em seguida, a avaliação, de forma fundamentada, das contribuições apresentadas ao texto da minuta pelo GTI e pelo CGP, tanto para acolhê-las quanto para rejeitá-las;
- 4) em seguida, a publicação da minuta consolidada do projeto de lei complementar de revisão do PDOT, assim como dos estudos, documentos e informações que lhe servem de base, inclusive daqueles requisitados pelo Ministério Público por meio do Ofício nº 273/2025 – 1ª Prourb;
- 5) após o cumprimento integral dos itens anteriores, a convocação da audiência pública correspondente, nos termos da legislação vigente, que deverá ser realizada em local adequado, com possibilidade de participação remota, e se estender por tempo suficiente para a



discussão apropriada das questões levantadas pelos participantes, ainda que, para tanto, seja necessário desdobrar o ato em mais de um dia ou realizar mais de uma audiência pública. Caso a(s) audiência(s) pública(s) já tenha(m) sido convocada(s) quando do recebimento da presente recomendação, o ato de convocação deverá ser revogado;

- 6) em seguida, a avaliação, de forma fundamentada, das contribuições apresentadas ao longo da(s) audiência(s) pública(s), tanto para acolhê-las quanto para rejeitá-las;
- 7) em seguida, a publicação da nova minuta consolidada do projeto de lei complementar de revisão do PDOT, com as alterações resultantes da(s) audiência(s) pública(s);
- 8) em seguida, o encaminhamento da nova minuta consolidada, com as alterações resultantes da(s) audiência(s) pública(s), ao Conplan, reabrindo-se o prazo para manifestação daquele Conselho;
- 9) 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;
- 10) a publicação da minuta de projeto de lei complementar que será encaminhada à Câmara Legislativa do Distrito Federal, após a apreciação do Conplan, acompanhada de planilha consolidada contendo as contribuições apresentadas por órgãos, instituições públicas, parlamentares e sociedade durante o processo de revisão do PDOT, com os fundamentos adotados para acolhê-las ou para rejeitá-las;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
1ª, 4ª e 5ª Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística - PROURB

- 11) a imediata 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, o fornecimento de informações sobre as medidas adotadas em relação a cada um dos itens da presente recomendação, mediante comprovação documental.

Brasília, 27 de maio de 2025.

DÊNIO AUGUSTO DE OLIVEIRA MOURA
Promotor de Justiça



Documento assinado eletronicamente por DÊNIO AUGUSTO DE OLIVEIRA MOURA,
PROMOTOR DE JUSTIÇA em 27/05/2025, às 14:38.



Para verificar a autenticidade deste documento acesse o site
<https://www.mpdft.mp.br/autenticardocumento> e informe o identificador 17607711 e o código
de controle 2040D8EE.