



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DE FAZENDA  
PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com base nos artigos 129, inciso III, da Constituição Federal; artigos 5º, inciso III, “d”; 6º, XIV, “g” e 151, inciso II, todos da Lei Complementar nº 75/93; no art. 1º, inciso III, da Lei nº 7.347/85, alterado pela Lei nº 10.257/01, nos arts. 796 e seguintes, do Código de Processo Civil, com fundamento nos fatos apurados no Procedimento de Investigação Preliminar nº 08190.019638/09-93, vem propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO LIMINAR**

em desfavor do:



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

**DISTRITO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, representado pelo Procurador-Geral do Distrito Federal, com endereço no Setor de Áreas Isoladas Norte - SAIN, Edifício Sede Bloco I, Praça do Buriti, Brasília - DF;

## **I - PREÂMBULO**

A presente Ação Civil Pública tem por objeto a substituição dos atuais Conselheiros do CONPLAN **que embora ocupem cadeiras destinadas à sociedade civil** foram escolhidos pelo Governador do Distrito Federal, a fim de adequar suas nomeações aos ditames preconizados pelo artigo 365 da Lei Orgânica do Distrito Federal, de forma que o CONPLAN constitua um órgão democrático, paritário, composto pelo poder Público e diversos segmentos sociais tal como prevê o Estatuto da Cidade .

## **II - DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

É função institucional do Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, da Constituição Federal), dentre eles os direitos assegurados no artigo 182<sup>1</sup> da Constituição Federal, relativos à proteção do ordenamento territorial urbano e dos princípios e valores que norteiam a gestão da cidade dentre eles a gestão

---

<sup>1</sup>“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo 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”. (grifo nosso)



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

democrática da cidade, a participação popular e como materialização destes valores a criação e manutenção de Conselhos de Planejamento Urbano paritários com composição de diversos segmentos sociais e Poder Público deliberando e participando da escolha das políticas públicas em igualdade de condições.

O Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01, ao alterar a redação do art. 1º da Lei nº 7.347/85, inseriu em seu inciso VI a ordem urbanística como objeto de proteção pela via processual da ação civil pública.

Detém, pois, o Ministério Público legitimidade ativa para ingressar com a presente ação civil pública, com o intuito de proteger a ordem urbanística, a preservação do meio ambiente e dos patrimônios público e cultural, os valores democráticos, a participação popular, agindo na proteção de interesses difusos e sociais com o escopo de assegurar aos cidadãos qualidade de vida e dignidade humana.

### **III - DA LEGITIMIDADE PASSIVA DO RÉU**

O Distrito Federal, na pessoa do Governador do Distrito Federal, deve figurar como parte legítima no polo passivo da presente demanda, pois o ato administrativo que se pretende impugnar com a presente ação e a obrigação que se pretende exigir é do Poder Executivo..

### **IV - DOS FATOS**



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

Em 27 de outubro de 2009, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, por meio da 3ª. Promotoria Especializada de Defesa da Ordem Urbanística, instaurou o procedimento interno nº 08190.019638/09-93, com o objetivo de acompanhar a atuação do Conselho de Planejamento Territorial Urbano do DF - CONPLAN.

No decorrer das diligências que envolveram inicialmente mero acompanhamento das reuniões do Conselho de Planejamento Territorial Urbano do DF - CONPLAN, o MPDFT tomou conhecimento de que dentre os Conselheiros representantes da sociedade civil no CONPLAN dez haviam sido escolhidos pelo próprio Governador do Distrito Federal e alguns não representavam nenhuma associação ou entidade representativa da sociedade civil, a despeito das disposições contidas na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e no artigo 365 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Em razão disso, o Ministério Público expediu a Recomendação nº 002/2010, no sentido de que fosse alterado, com urgência, o Decreto Distrital nº 27.978/2007, que regulamentava o CONPLAN, em especial seu artigo 1º, parágrafo 2º, inciso IV<sup>2</sup>, a fim de adequá-lo aos princípios e diretrizes constitucionais que norteiam a política urbana, de modo que a escolha dos dez representantes da sociedade civil local fosse feita pela própria sociedade civil, recomendando ainda que fosse fornecida toda a estrutura física necessária para a realização do respectivo processo eletivo dos membros que representariam a sociedade civil no Conselho de Planejamento Urbano.

---

<sup>2</sup> Nos termos deste dispositivo além dos Conselheiros natos que representam o Poder Público, de um representante de Universidade ou Faculdade, do representante do CREA, do representante do IAB/DF, o Conselho é composto por dez representantes da sociedade civil local **escolhidos pelo Governador**.



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

O réu respondeu à Recomendação afirmando que fora submetida à apreciação do próprio CONPLAN, em março de 2010, proposta preliminar de alteração do Decreto Distrital acima referido, visando à readequação daquele Conselho às disposições contidas na Lei Complementar Distrital 803/2009, em especial no título V - Da Gestão do Planejamento Territorial do Distrito Federal, mencionando que, *verbis*:

*“(...) o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN (arts. 216, 218 e 219), integra a estrutura do SISPLAN, como órgão colegiado superior, com função consultiva e deliberativa no auxílio da Administração Pública desta unidade da Federação nas políticas relativas à matéria.”*

Contudo, em 14 de março de 2011, foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal o Decreto Distrital 32.799, que dispôs sobre a composição do CONPLAN, alterando somente o parágrafo primeiro do artigo 1º do Decreto Distrital nº 27.978 de 28 de maio de 2007, em nada modificando o processo de escolha dos dez Conselheiros que representam a sociedade civil no CONPLAN, que continuam sendo escolhidos pelo Governador do Distrito Federal, sendo que alguns deles sequer pertencem a entidades ou associações representativas da sociedade civil.

Observa-se que a escolha de representantes pela sociedade civil local além de legítima e legal é tradição no Distrito Federal, sendo prática consolidada nos Conselhos de Direito da Criança, Assistência Social do Distrito



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

Federal, Saúde, entre outros, nos moldes como preconiza nossa Constituição Cidadã.

**V - DO DIREITO**

A Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece em seu artigo 39 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias que, *verbis*:

*“Será instituído por lei o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, assegurada a participação de entidades representativas no estudo e encaminhamento dos programas, planos e projetos de sua competência.”*

Assim, o CONPLAN constitui espaço próprio para a discursividade de questões que afetam à coletividade, cujo ambiente de colegiado permite o exercício da gestão democrática da cidade e a construção da melhor decisão, desde que, é claro, seus membros representem os diversos segmentos da sociedade, conheçam e debatam satisfatoriamente as matérias urbanísticas submetidas à sua apreciação, o que não tem ocorrido no Distrito Federal tendo em vista o critério de escolha dos membros que representam a sociedade civil naquele Conselho.

Embora caiba aos Conselheiros de qualquer Conselho de Direitos representarem de forma paritária os diversos segmentos da sociedade civil e o Poder Público, no Distrito Federal, contrariando todas as disposições contidas na Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Lei Orgânica do Distrito Federal e até o próprio bom senso, o Conselho de Planejamento é composto por



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

membros natos, que representam o governador, em suas diversas Secretarias , e membros indicados, também pelo Governador, que supostamente deveriam representar a sociedade civil mas também são escolhidos pelo Chefe do Poder Executivo, exceto os representantes das entidades profissionais (CREA e IAB), e o representante de uma Universidade ou faculdade.

Tal ocorre em razão da existência da permissão contida no parágrafo 2º, inciso IV, do artigo 1º do Decreto Distrital nº 27.978/2007, que como se exporá adianta deve ser expurgado do ordenamento jurídico.

Com efeito, o Conselho de Planejamento Urbano, tal como idealizado pelo Estatuto da Cidade, Lei Orgânica do Distrito Federal e Plano Diretor de Ordenamento Territorial é órgão administrativo colegiado, de caráter deliberativo e consultivo, paritário, com representantes da sociedade civil e do poder público e representa uma das formas de organização administrativa que possibilitam a participação popular, ainda que indireta, dos cidadãos, na gestão das políticas públicas ambiental e urbana, materializando o princípio da democracia participativa e garantindo a gestão democrática do meio ambiente natural e urbano.

Neste sentido, dispõe o PDOT/2009, cuja redação mantém-se inalterada:

*“Art. 218. O CONPLAN é o órgão colegiado superior do SISPLAN, com função consultiva e deliberativa de auxiliar a Administração na formulação, análise, acompanhamento e atualização das diretrizes e dos instrumentos de implementação da política territorial e urbana.*”



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

§ 1º A SEDUMA exercerá a função de Secretaria Executiva do CONPLAN.

§ 2º O CONPLAN poderá ser assistido por câmaras temáticas para o tratamento de assuntos específicos.

§ 3º O CONPLAN será presidido pelo Governador do Distrito Federal.

§ 4º Ato próprio do Poder Executivo regulamentará a composição e a forma de escolha dos representantes do Poder Público e da sociedade civil para o CONPLAN.

Art. 219. Compete ao CONPLAN:

I – aprovar a proposta da política de ordenamento territorial e urbano do Distrito Federal;

II – aprovar a proposta de revisão ou alterações do PDOT;

III – aprovar a proposta da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal e suas respectivas alterações;

IV – aprovar as propostas dos Planos de Desenvolvimento Locais das Unidades de Planejamento Territorial e do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e suas respectivas revisões e alterações;

V – (VETADO);

VI – acompanhar a implementação do PDOT, dos Planos de Desenvolvimento Locais das Unidades de Planejamento Territorial e do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília;

VII – deliberar sobre questões relacionadas ao uso e à ocupação do solo, inclusive quando solicitado pelos Conselhos das Unidades de Planejamento Territorial;

VIII – deliberar sobre proposta de parcelamento do solo urbano;

IX – analisar e deliberar, no âmbito da competência do Poder Executivo, sobre os casos omissos no PDOT, nos Planos de Desenvolvimento Locais, no Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, na Lei de Uso e Ocupação do Solo, no Código de Edificações, no Código de Posturas e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano;

X – analisar e manifestar-se sobre propostas de alteração dos limites ou criação de novas Regiões Administrativas;

XI – supervisionar a ação de fiscalização e acompanhamento da ocupação territorial do Distrito Federal, bem como a aplicação e o cumprimento das políticas, planos,





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

*objetivos e diretrizes de ordenação do território dispostos na legislação pertinente, em regulamentação e em normas derivadas ou correlatas;*

*XII – apreciar os projetos de arquitetura e de reforma dos edifícios e monumentos tombados isoladamente e dos localizados no Eixo Monumental, previamente à sua aprovação pelas Administrações Regionais;*

*XIII – (VETADO);*

*XIV – analisar e deliberar sobre ações, intervenções e outras iniciativas que direta ou indiretamente estejam relacionadas ao uso e à ocupação do solo na área do Conjunto Urbanístico Tombado de Brasília;*

*XV – analisar e deliberar sobre casos omissos na legislação de preservação do Conjunto Urbanístico Tombado de Brasília;*

*XVI – criar e dissolver câmaras temáticas;*

*XVII – elaborar e aprovar seu regimento interno”.*

No mesmo sentido a Constituição Federal do Brasil, através de seu artigo 1º ("*todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*"), estabelece a compatibilidade entre democracia representativa e democracia participativa, de forma que estas não se excluem ou concorrem, mas se complementam.

Ora, a indicação de Conselheiros que representam a sociedade civil pelo CONPLAN feita pelo Governador traz como consequência a violação não só deste princípio, da Democracia Participativa, como da gestão democrática da cidade, passando o CONPLAN a ser um órgão exclusivamente governamental, restringindo a tomada de decisões em relação a gestão da cidade exclusivamente ao Poder Público e àqueles por ele nomeados.



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

Com efeito, as disposições contidas no Decreto Distrital violam diretamente o princípio da representatividade e paridade, imprescindíveis para a legitimidade da composição de qualquer Conselho deliberativo e consultivo de Planejamento Urbano, já que o nosso ordenamento jurídico tem como princípio constitucional a democracia participativa, de forma a construir uma sociedade livre, justa e solidária.

A escolha dos Conselheiros do CONPLAN a partir da indicação do Governador do Distrito Federal também viola as disposições contidas no Estatuto da Cidade, que estabelece normas gerais da política urbana, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Isto porque o Decreto Distrital viola a diretriz geral do Estatuto da Cidade que garante a gestão democrática da cidade por meio da participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, prevendo a utilização como instrumento legal de garantia da gestão democrática da cidade, entre outros

Neste contexto soa incompatível com a nossa Constituição Federal, com o Estatuto da Cidade e totalmente anti-democrático que a escolha dos Conselheiros do CONPLAN seja feita somente pelo Chefe do Poder Executivo. A uma, porque na composição do CONPLAN, dez dos Conselheiros são Secretários do Governo, ou seja, auxiliares diretos do Governador, que já representam o Poder Público. A duas, porque no exercício de suas funções, consistentes em avaliar, propor, debater e aprovar a política de desenvolvimento



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

urbano do Distrito Federal, é indispensável que haja a efetiva participação de associações e entidades representativas dos diversos seguimentos da sociedade civil por meio de representantes escolhidos pela própria população do Distrito Federal, a fim de que haja paridade e não um Conselho formado só por pessoas que representam os interesses do Poder Público. A três, porque já existem representantes dos segmentos econômicos da sociedade e associações profissionais, quais sejam, os representantes do Sindicato da Construção Civil, do Mercado Imobiliário, CREA e IAB.

Alijar a sociedade civil de participar do Conselho de Planejamento Urbano é contrário aos princípios da República Federativa do Brasil que constitui-se em Estado Democrático de Direito em que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (artigo 1º, caput, parágrafo único, da CF).

Neste contexto, a demonstrar o absurdo que é a situação que se tem sob exame cumpre assinalar que foi constatado, após consulta ao endereço eletrônico do Portal do GDF, [www.gdf.df.gov.br](http://www.gdf.df.gov.br), que uma das conselheiras do CONPLAN, indicada como representante da sociedade civil pelo Governador, ocupava cargo de assessora do Gabinete da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (matrícula 01749021) em 2010. (documentos anexos)

Buscando garantir a participação da sociedade na política de desenvolvimento urbano, a 2ª Conferência Nacional das Cidades em suas principais resoluções manifestou-se no sentido de que a composição dos conselhos deverá contemplar a representação que integre as políticas de



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

habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, planejamento e gestão do solo urbano e garanta a participação da população e de associações representativas de todos os seguimentos sociais existentes tais como entidades dos movimentos populares, entidades empresariais, entidades dos trabalhadores, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e organizações não governamentais para que se garanta a gestão democrática da política urbana pautada na transparência, ética, independência, solidariedade e credibilidade.

Ora, se o CONPLAN é previsto no Plano Diretor de Ordenamento Territorial, Lei Complementar 803/2009 e na Lei Orgânica do Distrito Federal, artigo 39, como um órgão importante no acompanhamento e atualização de diretrizes e dos instrumentos de implementação da política de ordenamento territorial e urbano, de caráter deliberativo e consultivo, sendo assegurada a participação de entidades representativas no estudo e encaminhamento dos programas, planos e projetos de sua competência, como não permitir que metade de Conselheiros representem a sociedade civil e por ela sejam escolhidos?

Nesse sentido, tanto o princípio da paridade das armas, que baliza todo e qualquer Conselho representativo do Governo e da Sociedade Civil, e o princípio da impessoalidade, que rege todo e qualquer ato administrativo, devem ser observados no critério de escolha dos conselheiros indicados pelos representantes da sociedade civil.

Nos termos do artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade, a gestão democrática da cidade se dará por meio da participação da população e de



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

associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Desta forma, o planejamento do espaço urbano está fortemente associado à ideia de planejamento participativo, no qual a atuação e a oitiva dos membros da sociedade constituem pressupostos essenciais para a tomada de decisões relativas a política de desenvolvimento urbano.

É nesse contexto de planejamento urbano participativo que surge o CONPLAN, órgão auxiliar da Administração Direta, instituído como canal de diálogo entre a população e os agentes públicos, permitindo que decisões que digam respeito à ordenação da cidade, tais como licenças urbanísticas e a edição do Plano Diretor, sejam compartilhados entre o Poder Público e a população interessada, proporcionando, desta forma, transparência e legitimidade aos atos da Administração Pública.

O artigo 218 e seguintes da Lei Complementar 803/2009, dispõe que o CONPLAN é órgão colegiado superior do SISPLAN, com função consultiva e deliberativa de auxiliar a Administração na formulação, análise, acompanhamento e atualização das diretrizes e dos instrumentos da política territorial urbana.

A despeito do PDOT estabelecer que o Governador do Distrito Federal regulamentará por ato próprio a composição e a forma de escolha dos representantes do Poder Público e da Sociedade para o cargo de Conselheiros, tal dispositivo deve ser interpretado à luz dos princípios da



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

democracia participativa, da gestão democrática das cidades e seguindo as diretrizes traçadas pelo Estatuto da Cidade.

Na verdade, relacionando o conceito de democracia participativa, com os princípios que sustentam esse regime político, é possível compreender que a preocupação do ordenamento jurídico diz respeito ao impedimento da concentração do poder nas mãos do Estado de forma que prescindir da participação da população na tomada de decisões. A essência desse princípio democrático, visa a combater as formas de autoritarismo na elaboração da política urbana que deve ser pautada na transparência, ética, independência e solidariedade.

Não é demais repisar que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, instrumento básico da Política Urbana do Distrito Federal, e toda legislação urbanística deve ser interpretada à luz dos princípios constitucionais da gestão democrática da cidade e da participação popular, fundamento da gestão e do planejamento das cidades.

Ora, é justamente esse o sentido da democracia participativa, que impõe ao Estado o dever de elaborar o direito de forma negociada com a sociedade e não concentrada nas mãos do Poder Executivo. Nos dizeres de Odete Medauar, a função participativa tem o propósito de *“identificar o interesse público de modo compartilhado com a população”<sup>3</sup>.*

---

<sup>3</sup>O direito administrativo em evolução. Revista dos tribunais, S. Paulo, 1992, p. 216 apud Moreira Neto. Audiências Públicas. Revista de Direito Administrativo, p. 12.



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

O intuito do princípio da participação política é *“aproximar o administrado de todas as discussões e, se possível das decisões em que seus interesses estejam mais diretamente envolvidos, multiplicando, paulatinamente, os instrumentos de participação administrativa, com a necessária prudência, mas decididamente, com istas à legitimação das decisões que, como ensina a Ciência Política, serão por isso, aceitáveis e facilmente cumpridas pelas pessoas<sup>4</sup>.”*

As mudanças sofridas nas estruturas da Administração Pública introduziram o conceito de participação da sociedade no processo decisório, sendo que a própria Constituição Federal em seu artigo 1º, parágrafo único, determina que todo poder emana do povo que o exerce por meio de seus representantes legais ou diretamente. Como forma de viabilizar esse processo é preciso que exista entre a sociedade e a administração uma relação pautada na transparência, que possibilite ao cidadão participar ativamente da formulação da política urbana.

Nesse processo, a sociedade recebe o encargo partilhar e colaborar para a formulação, execução e acompanhamento de planos programas e projetos de desenvolvimento urbano. Conforme explica Wallace Paiva Martins Júnior:

*“Esse contexto aponta para uma democracia participativa, cujo pressuposto é trazer as decisões para o âmbito dos interessados, subtraindo o poder das autoridades públicas. As formas de democratização não só se aplicam no âmbito político, mas, também,*

---

<sup>4</sup>Moreira neto. *Mutações do direito administrativo*, p. 22.



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

*na Administração Pública. Nova regra do exercício do poder expressa um direito político fundamental.”*

Neste contexto, não é razoável que a escolha dos dez representantes da sociedade civil seja feita por indicação do Governador do Distrito Federal eis que, conforme já ressaltado acima, na composição do CONPLAN, dez dos Conselheiros são Secretários do Governo sendo que, no exercício de suas funções de avaliar, propor, debater e aprovar a política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, é indispensável que haja a efetiva participação de associações e entidades representativas dos diversos seguimentos da sociedade civil por meio de representantes escolhidos pela própria população do Distrito Federal.

Um dos fundamentos da gestão democrática da cidade é justamente o pluralismo, que pressupõe no Estado Democrático que os interesses da sociedade sejam partilhados entre o cidadão e o poder público. A participação popular funciona ao lado das diretrizes do Estatuto da Cidade como mecanismo de contenção da discricionariedade administrativa ao debater e aprovar a política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal.

Desse modo, é possível concluir que a gestão democrática da cidade deve ser considerada uma decisão coletiva, compartilhada entre o Poder Público e a sociedade, resultando em pacto social em que vários interesses envolvidos sejam ponderados de maneira a ordenar o território de forma sustentável.





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

Não é outro o entendimento esposado pela doutrinadora Maria Paula Dallari Bucci em sua obra *Gestão Democrática da Cidade*, *verbis*:

*“Assim, a gestão democrática das cidades implica a participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas.”<sup>5</sup>*

O Decreto Distrital 27.978/2007, ao determinar que é o Governador do Distrito Federal quem escolherá os dez representantes da sociedade civil local para ocupar os cargos de conselheiros do CONPLAN, além de violar o desiderato constitucional de participação da comunidade na gestão democrática da cidade, o princípio da democracia participativa e as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade que asseguram a participação popular na formulação e acompanhamento da política urbana, não garante uma composição equilibrada do órgão colegiado.

Os órgãos colegiados devem ser integrados por representantes do poder público e da sociedade, ambos os setores com representantes paritários. A intenção é garantir a toda a população representada por suas entidades, a democraticidade e participação nas discussões que permeiam esse processo, por meio do diálogo com os diversos segmentos da sociedade (governamentais e não-governamentais), no Distrito Federal. Nesse sentido, a participação da sociedade é uma oportunidade de compreender que as Políticas Públicas constituem os princípios da sustentabilidade.

---

<sup>5</sup>BUCCI, *Gestão democrática da cidade*. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/2001*, p. 323.



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

As diretrizes gerais de gestão democrática e participação popular, fundamentos jurídicos normativos que devem ser considerados pelo legislador e observado pelo administrador, não se compatibilizam com a possibilidade de que o Governador do Distrito Federal escolha os representantes da sociedade civil que integrarão o CONPLAN, na medida em que desta forma não se pode considerar que a sociedade civil esteja representada, pois não escolheu por si própria seus representantes nem há demonstração de que se garantiu a representação por todos os seguimentos da sociedade.

A prerrogativa do chefe do Poder Executivo de escolher os representantes da sociedade civil que comporão o conselho de Desenvolvimento Urbano atenta contra o princípio da gestão democrática da cidade, já que não é a sociedade que escolherá seus representantes e sim o próprio Poder Público, que já se encontra representado pelos Conselheiros que representam o Governo do Distrito Federal.

O dispositivo legal que confere prerrogativa de escolha dos representantes das organizações da sociedade civil do CONPLAN ao Governador do Distrito Federal, além de não atender a legislação e constitucional, deixa de assegurar a inafastável paridade ente a sociedade civil e o Poder Público.

**DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 1º, PARÁGRAFO 2º ,  
INCISO, IV, DO DECRETO Nº 27.978/2007, O QUAL ESTABELECE QUE A  
ESCOLHA DOS DEZ CONSELHEIROS REPRESENTANTES DA**



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

**SOCIEDADE CIVIL SEJA FEITA POR ATO DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL EM FACE DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DO ESTATUTO DA CIDADE.**

De acordo com o artigo 24, inciso I, da Constituição Federal, no âmbito da competência concorrente sobre direito urbanístico, a União tem como atribuição estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio de lei federal de desenvolvimento urbano, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição, além de instituir os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão desta política.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10.07.2001) é a lei federal de desenvolvimento urbano que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados tanto pela União, como pelos Estados e Municípios.

As normas do Estatuto da Cidade são normas gerais que norteiam a execução da política urbana do Distrito Federal, de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de acordo com os critérios estabelecidos no Plano Diretor.

Nos termos artigo 2º, II do Estatuto da Cidade, a gestão democrática da cidade se dará por meio da participação da população e **de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.**



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

Os conselhos, órgãos administrativos colegiados, de caráter deliberativo e/ou consultivo, com representantes da sociedade e do poder público, é uma das formas de organização administrativa que possibilita a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas, materializando o princípio da democracia participativa e garantindo a gestão democrática da cidade.

Nos termos do artigo 43, inciso I, do Estatuto da Cidade, um dos instrumentos que garantem a gestão democrática da cidade é a criação de órgãos colegiados de política urbana, como é o caso do CONPLAN/DF, apontando a necessidade da constituição de conselhos de planejamento urbanos que representem todos os setores da sociedade civil.

Ora, o Decreto Distrital nº 27.978/2007, ao determinar que é o Governador do Distrito Federal quem escolherá os dez representantes da sociedade civil local para ocuparem os cargos de Conselheiros do CONPLAN viola o desiderato constitucional de participação da comunidade na gestão democrática da cidade, o princípio da democracia participativa e as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade que asseguram a participação popular na formulação e acompanhamento da política urbana.

A possibilidade de que o Governador do Distrito Federal escolha os representantes da sociedade civil que integrarão o CONPLAN não se compatibiliza com as diretrizes gerais de gestão democrática e participação popular, fundamentos jurídicos normativos que devem ser considerados pelo legislador e observado pelo administrador, na medida em que desta forma não



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

se pode considerar que a sociedade civil esteja representada, pois não escolheu por si própria seus representantes nem houve demonstração de que se garantiu a representação por todos os segmentos da sociedade.

O Poder Público, por sua vez, já se encontra representado pelos Conselheiros que representam o Governo do Distrito Federal, perdendo desta forma o Conselho de Planejamento Urbano sua essência de órgão paritário, democrático e colegiado.

O dispositivo legal que confere a prerrogativa de escolha dos representantes das organizações da sociedade civil do CONPLAN ao Governador do Distrito Federal, além de não atender à legislação federal e constitucional, deixa de assegurar a inafastável paridade entre sociedade civil e Poder Público e torna o Conselho um órgão que representa exclusivamente o Poder Executivo.

A importância das atribuições do CONPLAN, dentre as principais avaliar, propor, debater e aprovar a política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, demandam a inafastável participação de associações e entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade civil escolhidas pela própria população do Distrito Federal e não pelo Governador.

O artigo 1º, parágrafo 2º, inciso IV, do Decreto Distrital nº 27.978/2007 estabelece que:

*Art. 1º – O Conselho de Planejamento Territorial Urbano do Distrito Federal - CONPLAN será composto pelo Governador do*



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

*Distrito Federal, na qualidade de presidente, por treze conselheiros natos e treze conselheiros indicados, dos quais dez escolhidos entre os representantes da sociedade civil local.*

...

§ 2º – São conselheiros indicados:

...

*IV - dez representantes da sociedade civil local **escolhidos pelo Governador do Distrito Federal.***

Pela análise do disposto no Decreto acima transcrito, percebe-se sua flagrante inconstitucionalidade por violar princípios da gestão democrática e da democracia participativa.

Referidos princípios encontram-se insculpidos no artigo 39 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que ao dispor sobre o Conselho de Planejamento Urbano, assegura “a participação de entidades representativas no estudo e encaminhamento dos programas, planos e projetos de sua competência”.

Também no artigo 165, inciso XIV, da Lei Orgânica, é reforçado o princípio da gestão democrática e da democracia participativa, conforme transcrição abaixo:

*“Art. 165. O plano de desenvolvimento econômico-social do Distrito Federal é o instrumento que estabelece as diretrizes gerais, define os objetivos e políticas globais e setoriais que orientarão a ação governamental para a promoção do desenvolvimento sócio-econômico do Distrito Federal, no período de quatro anos.*

...

§ 2º Serão consideradas ainda as seguintes condicionantes:

...



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

*X – a participação da sociedade civil, por meio de mecanismos democráticos, no processo de planejamento;  
...”*

Ressalte-se que este não é só o posicionamento do Ministério Público do Distrito Federal como também da própria Procuradoria do Distrito Federal que em situação idêntica à hipótese sob exame, manifestou-se no parecer nº 560/2010, aprovado pelo Exmº Procurador-Geral da Procuradoria do Distrito Federal, *verbis*:

*“ ao atribuir ao executivo a tarefa de regulamentar a composição e a forma de escolha dos representantes do Poder Público e da sociedade civil, parece ter incidido em “delegação disfarçada”, prática inconstitucional.”*

A falta de legitimidade do Conselho de Planejamento Urbano, também já foi reconhecida pela própria SEDHAB, responsável pela elaboração da minuta do novo Decreto de composição para o CONPLAN, apresentada naquele próprio Conselho em 25 de novembro de 2010, na nonagésima primeira reunião ordinária.

As diretrizes gerais de gestão democrática e participação popular, fundamentos jurídicos normativos que devem ser considerados pelo legislador e observados pelo administrador, não se compatibilizam com a possibilidade de que o Governador do Distrito Federal escolha os representantes da sociedade civil que integraram o CONPLAN, pois haveria não só o comprometimento da própria essência do Conselho, órgão paritário, democrático e colegiado, como desrespeito ao princípio da impessoalidade e subtração da



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

participação popular, na medida em que este Conselho seria mais órgão que representaria exclusivamente o Poder Público.

A prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de escolher os representantes da sociedade civil que comporão o Conselho de Desenvolvimento Urbano atenta contra o princípio da gestão democrática da cidade, já que não é a sociedade que escolherá seus representantes e sim o Poder Público, que já se encontra representado pelos Conselheiros natos, integrantes das diversas Secretarias do Distrito Federal.

O dispositivo legal que confere a prerrogativa de escolha dos representantes das organizações da sociedade civil do CONPLAN ao Governador do Distrito Federal, além de não atender à legislação federal e constitucional, deixa de assegurar a inafastável paridade entre a sociedade civil e o Poder Público e a participação popular tal qual exige a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Ressalte-se que na gestão urbana, o grande desafio do Estatuto da Cidade é justamente fazer com que a participação das entidades diretamente interessadas possibilite a abertura de um canal de diálogo entre a população e os agentes públicos, propiciando que as decisões políticas, no âmbito da ordenação do espaço urbano, sejam tomadas de forma compartilhada entre o poder público e a população, legitimando o processo de política urbana.

Os Conselhos, órgãos administrativos colegiados, de caráter deliberativo e/ou consultivo, com representantes da sociedade e do poder





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

público, são uma das formas de organização administrativa que possibilita a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas, materializando o princípio da democracia participativa e garantindo a gestão democrática da cidade.

A importância do CONPLAN, dentre as principais, avaliar, propor, debater e aprovar a política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, demandam a inafastável participação de associações e entidades representativas dos diversos seguimentos da sociedade civil escolhidos pela própria população do Distrito Federal e não pelo Governador.

Como já ressaltado anteriormente, o intuito da gestão democrática, regulado pelo Estatuto da Cidade, é procurar fazer com que instrumentos de política urbana, disciplinados no artigo 4º da Lei, não sejam meras ferramentas a serviço do Poder Público, mas ao contrário, sejam verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos nos termos do artigo 182 da Constituição Federal.

Daí a necessidade de declaração *incidenter tantum, com efeito ex tunc*, do artigo 1º, parágrafo 2º, inciso IV do Decreto Distrital nº 27.978/2008, afastando-se sua aplicação em razão de sua flagrante inconstitucionalidade, o que desde já requer o Ministério Público.

**VII - DA IMPRESCINDÍVEL PROTEÇÃO À ORDEM URBANÍSTICA E DA TUTELA INIBITÓRIA**



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

A doutrina, acerca desse tema, entende que a Tutela Inibitória é um novo instrumento processual, com devida previsão legal, que visa a adaptar o Processo às situações que requerem precaução e prevenção, como situações em que é iminente o dano ambiental. A Tutela Inibitória além de garantir a efetividade dos princípios de proteção ambiental e urbanística, também reflete um processo de conscientização voltado à ideia de que os direitos precisam ser tutelados de forma preventiva: o Direito precisa chegar antes do fato. Outrossim, cumpre salientar que não se faz necessária prova científica e inequívoca para que a tutela pretendida seja deferida; o simples perigo de dano ambiental já é, por si só, suficiente ao deferimento da Tutela Inibitória.

No caso sob exame, a inexistência de um verdadeiro Conselho de Planejamento Urbano, órgão que deveria representar todos os segmentos da Sociedade Civil e o Poder, prejudica seriamente os ideais democráticos, os interesses sociais, o meio ambiente urbano e conseqüentemente a qualidade de vida da comunidade, alijando a sociedade da elaboração, fiscalização e execução da política urbana, na medida em que os projetos de intervenções urbanas são aprovados no CONPLAN sem que a participação da sociedade civil que deveria ser representada por seus diversos segmentos.

O Conselho de Planejamento Urbano, que deve representar o tanto o Poder Público como a Sociedade Civil, é órgão de existência obrigatória em municípios após a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade e sua inexistência ou funcionamento irregular traz grave prejuízo à cidade e à



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

sociedade na medida em que este órgão é responsável por discutir e deliberar sobre toda a política de uso e ocupação do solo, cabendo-lhe aprovar a proposta de revisão ou alterações do PDOT, a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal e suas respectivas alterações; os Planos de Desenvolvimento Locais das Unidades de Planejamento Territorial e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e suas respectivas revisões e alterações; acompanhar a implementação do PDOT, dos Planos de Desenvolvimento Locais das Unidades de Planejamento Territorial e do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília; deliberar sobre questões relacionadas ao uso e à ocupação do solo, inclusive quando solicitado pelos Conselhos das Unidades de Planejamento Territorial; deliberar sobre proposta de parcelamento do solo urbano; analisar e deliberar, no âmbito da competência do Poder Executivo, sobre os casos omissos no PDOT, nos Planos de Desenvolvimento Locais, no Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, na Lei de Uso e Ocupação do Solo, no Código de Edificações, no Código de Posturas e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano; analisar e manifestar-se sobre propostas de alteração dos limites ou criação de novas Regiões Administrativas; supervisionar a ação de fiscalização e acompanhamento da ocupação territorial do Distrito Federal, bem como a aplicação e o cumprimento das políticas, planos, objetivos e diretrizes de ordenação do território dispostos na legislação pertinente, em regulamentação e em normas derivadas ou correlatas; apreciar os projetos de arquitetura e de reforma dos edifícios e monumentos tombados isoladamente e dos localizados no Eixo Monumental, previamente à sua aprovação pelas Administrações Regionais; analisar e deliberar sobre ações, intervenções e outras iniciativas que direta ou indiretamente estejam relacionadas ao uso e à ocupação do solo na área do Conjunto Urbanístico Tombado de Brasília; analisar e deliberar sobre casos



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

omissos na legislação de preservação do Conjunto Urbanístico Tombado de Brasília, entre outros. (artigo 218 do PDOT/2009)

Um Conselho de Planejamento Urbano paritário, cujos Conselheiros Representantes da Sociedade Civil são escolhidos pela própria comunidade também é uma das muitas formas de se contribuir para que haja participação popular nas fases de elaboração, aprovação, implementação, avaliação e revisão do Plano Diretor de Ordenamento territorial do DF, da lei de uso e Ocupação do Solo e dos Planos de Desenvolvimento Local (artigo 321, parágrafo único).

Assim é que podemos citar temas levados à apreciação do CONPLAN nos últimos anos a demonstrar a importância deste órgão: Expansão do Setor Sudoeste, Setor Noroeste, Plano de Preservação do Conjunto Urbano de Brasília, PDOT, Regularização dos Condomínios Irregularidades, Plano Diretor de Ordenamento Territorial, Expansão do Setor Hoteleiro Norte, Setor Industrial Leste do Gama, Estádio Mané Garrincha, Expansão do Guarará, etc... Todos estes projetos deveriam ser discutidos não só em audiência pública pela própria população mas também pelos vários segmentos da Sociedade Civil que deveriam estar representadas por diversas entidades e associações no CONPLAN, o que não ocorreu.

Nos termos do Plano Diretor de Ordenamento Territorial o CONPLAN é órgão auxiliar da Administração Direta na formulação, acompanhamento e atualização de diretrizes e dos instrumentos de implementação da política de ordenamento territorial e urbano, competindo-lhe aprovar as propostas dos Planos de Desenvolvimento Locais das Unidades de



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

Planejamento Territorial e suas respectivas revisões e alterações; deliberar sobre questões relacionadas ao uso e à ocupação do solo e sobre proposta de parcelamento do solo urbano, entre outras atribuições.

Sendo assim, mais que indispensável a participação da população, por meio de entidades e associações eleitas pela própria sociedade, no CONPLAN, sendo que a cada dia, votadas e aprovadas novas intervenções urbanas, maiores prejuízos são verificados pela população que se vê alijada de participar do processo decisório, ressaltando-se que está em vias de serem elaborados os Planos de Desenvolvimento Locais, os quais serão submetidos ao CONPLAN, e está em vias de ser submetida à apreciação do CONPLAN a Lei de Uso e Ocupação do Solo, cuja minuta já foi concluída e constitui o instrumento de política urbana mais importante depois do PDOT, pois dispõe sobre a legislação de uso e ocupação do solo em todo o Distrito federal, com exceção da área tombada.

Quanto ao *fumus boni iuris* este resta cabalmente demonstrado pela argumentação acima exposta e pelo próprio bom senso, pois em se tratando de órgão paritário como admitir que o Governador indique não só seus representantes como também os demais representantes do Conselho de Planejamento Urbano que deveriam representar a sociedade civil? Como muito bem salientado pela Procuradoria do Distrito federal, trata-se nada mais nada menos do que uma “delegação disfarçada”.

## **VII - DO PEDIDO LIMINAR**

Ante o exposto, requer:



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

1. seja concedido o pedido liminar, *inaudita altera pars*, para que o Excelentíssimo Senhor Governador se abstenha de indicar novos Conselheiros para o Conselho de Planejamento Urbano com base no artigo 1º, parágrafo 2º, inciso IV, do Decreto Distrital nº 27.978/2008;

2. seja concedido o pedido liminar, *inaudita altera pars*, para que o Excelentíssimo Senhor Governador se abstenha de prorrogar o prazo do mandato dos Conselheiros nomeados na forma do artigo 1º, parágrafo 2º, inciso IV, do Decreto Distrital nº 27.978/2008 ou reconduzi-los;

3. seja concedido o pedido liminar, *inaudita altera pars*, para que o Excelentíssimo Senhor Governador convoque, em prazo não superior a sessenta dias, eleições para a escolha dos dez Conselheiros do CONPLAN representantes da sociedade civil mencionados no artigo 1º, parágrafo 2º, inciso IV, do Decreto Distrital nº 27.978/2008, nos termos do artigo 365 da LODF, nomeando-os e empossando-os após a exoneração dos atuais dez Conselheiros indicados com base no artigo 1º, parágrafo 2º, inciso IV, do Decreto Distrital nº 27.978/2008 .

**V - DO PEDIDO**

Ante o exposto, o Ministério Público do Distrito Federal requer:

1. o recebimento da presente ação;
2. a citação do réu para contestar a presente ação;



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

4. a condenação do Distrito Federal, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Governador, a obrigação de não fazer consistente em abster-se de prorrogar o prazo do mandato dos atuais Conselheiros nomeados na forma do artigo 1º, parágrafo 2º, inciso IV, do Decreto Distrital nº 27.978/2008 ou de reconduzi-los;

5. a condenação do réu a proceder a imediata convocação de eleições para que se inicie processo eletivo para escolha dos dez representantes da sociedade civil mencionados no artigo 1º, parágrafo 2º, inciso IV, do Decreto Distrital nº 27.978/2008 que deverão ser escolhidos dentre associações e/ou entidades representativas que tenham atuação reconhecida nas áreas de política urbana de habitação, saneamento ambiental, transporte e modalidade, planejamento e gestão do solo urbano, pela própria população do Distrito Federal, assegurando representatividade nas áreas de política urbana de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, planejamento e gestão do solo urbano, nos moldes recomendados pelo CONCIDADES; nomeando e empossando aqueles que forem eleitos Conselheiros;

6. a condenação do réu a exonerar todos os dez Conselheiros do CONPLAN que foram **indicados** pelo Governador do Distrito Federal com base no artigo 1º, parágrafo 2º, inciso IV, do Decreto Distrital nº 27.978/2008 , de forma a assegurar a efetiva participação popular na política de desenvolvimento urbano.

7. a condenação do réu a fornecer toda a estrutura física necessária para a realização do processo eletivo para a escolha dos membros que representarão a sociedade civil no CONPLAN;



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

Finalmente, protesta pela produção de todos os meios de prova admitidos em direito, notadamente depoimento pessoal dos réus, sob pena de confissão, prova testemunhal, juntada de novos documentos, prova pericial e tudo mais que se fizer mister à completa elucidação e demonstração cabal dos fatos articulados na presente inicial;

Dá-se a presente causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para meros efeitos fiscais.

Brasília/DF 11 de dezembro de 2012.

**José Valdenor Queiroz Junior**  
*Procurador de Justiça*

**Marisa Isar**  
*Promotora de Justiça*