



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

FERNANDO LUIZ CARVALHO DANTAS

**DEMANDA COLETIVA, URBANISMO E MEIO AMBIENTE: ESTUDO
DE CASO DA OCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO NO SETOR DE
CLUBES ESPORTIVOS SUL DE BRASÍLIA**

**Brasília
2017**

FERNANDO LUIZ CARVALHO DANTAS

**DEMANDA COLETIVA, URBANISMO E MEIO AMBIENTE: ESTUDO
DE CASO DA OCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO NO SETOR DE
CLUBES ESPORTIVOS SUL DE BRASÍLIA**

Monografia apresentada ao Centro
Universitário de Brasília
(UNICEUB/ICPD) como disciplina
Monografia no curso de Pós-
Graduação Prática Processual nos
Tribunais

Brasília, 02 de outubro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Ferreira Braga.

Prof. Dr. Carlos Orlando Pinto

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

RESUMO

O presente ensaio destina-se a analisar demanda judicial ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em que se discutiu o padrão de ocupação, uso e destinação do solo urbano no lote 4/1-C do Trecho 4 do Setor de Clubes Esportivos Sul, onde se empreendeu projeto imobiliário que originalmente se destinaria a atividade hoteleira e, entretanto, abriga incorporação de prédio destinado a habitação coletiva residencial. Uma revisão histórica do processo de planejamento da ocupação dos espaços urbanos do Distrito Federal serve para contextualizar os parâmetros normativos que regulam os padrões de uso e destinação do imóvel objeto da ação civil pública ajuizada pelo MPDFT contra o Distrito Federal e a sociedade empresária incorporadora. A revisão da literatura jurídica em torno das ações coletivas foi empreendida com o escopo de contextualizar demanda coletiva objeto deste ensaio dentre as espécies reguladas pelas normas legais integradas ao ordenamento jurídico, definindo-a em sua abrangência e nos efeitos jurídicos decorrentes da autoridade da coisa julgada havida em ações civis públicas que tutelam bem jurídicos coletivos como a ordem urbanística e o meio ambiente. Análise do processo judicial em concreto se fundou na aplicação dos parâmetros procedimentais descritos na metodologia de análise de decisões judiciais e foram comparados com os pedidos formulados na petição inicial os argumentos e pontos constantes das respostas das partes requeridas, para se aferir as questões controvertidas e compará-las com os resultados descritos na sentença judicial, que por sua vez serviram de parâmetros de comparação com os resultados verificados nas diligências realizadas por meio de análise do processo na etapa de cumprimento de sentença e por aferição direta e por entrevista realizada perante a administração do empreendimento imobiliário. Os resultados obtidos sugerem a ineficácia da ação civil pública ajuizada para corrigir uso anômalo de lote naquela parcela da Orla do Lago Paranoá, ao passo em que a destinação do empreendimento sob a perspectiva factual viola a escala bucólica concebida no Plano Piloto de Brasília. O ensaio conclui sugerindo que a virtual ineficácia da ação civil pública pode ter relação com uma lacuna no ordenamento afetado às intervenção judicial nas políticas públicas – *public law litigation* – matéria *de lege ferenda* constante do Projeto de Lei 8.058/2014 de autoria do Deputado Paulo Teixeira (PT/SP).

Palavras-Chave: Processo Coletivo. Direito Urbanístico. Decisão Judicial. Análise

ABSTRACT

The present essay is intended to analyze a lawsuit filed by the Public Ministry of the Federal District and Territories in which the pattern of occupation, use and destination of urban land in the estate # 4/1-C of Section 4 of the South Sports Clubs Sector , where it was undertaken a real estate project that originally would be destined to the hotel activity and, meanwhile, it houses incorporation of a building destined for collective residential housing. A historical review of the process of planning the occupation of urban spaces in the Federal District serves to contextualize the normative parameters that regulate the use and destination patterns of the property object of the public civil action filed by MPDFT against the Federal District and the incorporating business society. The review of the legal literature on collective actions was undertaken with the scope of contextualizing the collective demand that is the object of this test among the species regulated by the legal norms integrated to the legal order, defining it in its scope and in the legal effects arising from the authority of res judicata there have been public civil actions that safeguard collective legal rights such as the urban order and the environment. Analysis of the particular judicial process was based on the application of procedural parameters described in the methodology of analysis of judicial decisions and were compared with the requests formulated in the petition the arguments and points contained in the answers of the requested parties, to gauge the controversial issues and compare with the results described in the judicial decision, which in turn served as parameters for comparison with the results verified in the diligences carried out by means of an analysis of the process in the sentence compliance stage and by direct assessment and by interview conducted with the administration of the real estate development. The results obtained suggest the inefficiency of the public civil action filed to correct anomalous lot use in that part of the Paranaá Lake, while the destination of the project under the factual perspective violates the bucolic scale conceived in the Brasilia Pilot Plan. The essay concludes by suggesting that the virtual ineffectiveness of the public civil action may be related to a loophole in the legal system affected by judicial intervention in public policies - public law litigation - matter of lege ferenda contained in Bill 8,058 / 2014 authored by Paulo Teixeira (PT / SP).

Key words: Class action. Urban law. Court decision. Analysis

SUMÁRIO

RESUMO	2
INTRODUÇÃO.....	3
1 FACTICIDADE URBANÍSTICA DO DISTRITO FEDERAL.....	5
1.1 ANTECEDENTES.....	5
1.2 PLANEJAMENTO DAS OCUPAÇÕES NO DISTRITO FEDERAL.....	8
1.3 PARÂMETROS NORMATIVOS DO USO DO SOLO NO SCES TRECHO 04.....	10
2 AS DEMANDAS COLETIVAS SOB O OLHAR DA LITERATURA JURÍDICA CONTEMPORÂNEA.....	12
2.1 CONTRASTE SISTEMA PROCESSUAL INDIVIDUAL E SUBSISTEMA PROCESSUAL COLETIVO.....	15
2.2 AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A ORDEM URBANÍSTICA.....	24
3 ANÁLISE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA CASO LAKE VIEW RESORT 2011.01.1.026727-4.....	27
3.1 DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA.....	27
3.2 A PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA: FACTICIDADE, FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA, REQUERIMENTOS E PEDIDOS.....	28
3.3 A RÉPLICA DO MPDFT À RESPOSTA DA EMPRESA DIRECIONAL ENGENHARIA.....	39
3.4 A RÉPLICA DO MPDFT AOS ARGUMENTOS DO DISTRITO FEDERAL.....	42
3.5 DECISÕES PROFERIDAS NA FASE DE CONHECIMENTO DO PROCESSO.....	43
3.6 ANÁLISE DO PROCESSAMENTO DA CAUSA NA FASE DE CONHECIMENTO E DO CONTEÚDO DO ACORDO HOMOLOGADO PELA SENTENÇA.....	46
3.6.1 DESCRIÇÃO DA APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE ANÁLISE DE DECISÃO.....	46
3.6.2 ANÁLISE DA DECISÃO JUDICIAL.....	46
3.6.3 – EFEITOS JURÍDICOS DA SENTENÇA APURADOS NA FASE DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA	51
4 HIPÓTESE DE LACUNA NORMATIVA NO SUBSISTEMA DAS DEMANDAS COLETIVAS REFERENTES A POLÍTICA PÚBLICA DE FISCALIZAÇÃO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO, O PROJETO DE LEI 8.058/2014 E O CASO CONCRETO.....	57
4.1 PROJETO DE LEI 8.058/2014 EM PERSPECTIVA.....	58
4.2 ASPECTOS DE LEGE FERENDA QUE TORNARIAM A APLICAÇÃO DOS ENUNCIADOS NORMATIVOS DO PROJETO DE LEI 8.058/2014 MAIS EFICAZ PARA A SOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA CONSTANTE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA ANALISADA.....	59
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS.....	64
QUESTIONÁRIO DE CAMPO.....	67
PROJETO DE LEI 8.058/2014.....	68

INTRODUÇÃO

A realização de estudos de caso são úteis para a verificação de como são identificadas, medidas e analisadas coisas, negócios jurídicos e processos a partir apreensão de um corte da realidade apreendida e daí realizar formulações para validar, criticar e contextualizar resultados.

Analisar decisão judicial emanada da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal é o objetivo do presente ensaio, delimitando a análise à causa ajuizada na ação civil pública alusiva ao lote 4/1-C do Trecho 04 Quadra 02 do Setor de Clubes Esportivos Sul, Brasília, Distrito Federal, em especial quanto à eficácia das decisão judicial proferida na ação civil pública 2011.01.1.026727-4, proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios no processo

O primeiro capítulo contextualiza o planejamento da ocupação do território do Distrito Federal, especialmente o *locus* do objeto do estudo para em seguida, no segundo capítulo, sintetizar o que a literatura jurídica vem tratando acerca das ações coletivas, especialmente quanto à ordem urbanística, para no capítulo terceiro descrever a causa proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios no caso estudado, descrevendo a controvérsia, os fundamentos jurídicos assentados, os pedidos formulados, as decisões proferidas, as obrigações e os deveres definidos em sentença, submetendo o julgado a metodologia de análise de decisão que permite realização de digressões em torno de hipóteses definidas no corpo do ensaio.

O quarto capítulo do ensaio se destina a tecer considerações e críticas acerca dos resultados obtidos na análise empreendida no capítulo anterior, encadeando-os ao conteúdo do projeto de lei 8.058/2014 que trata da regulação da intervenção judicial nas políticas públicas em articulação com o subsistema de processo coletivo brasileiro, que tem o escopo de instrumentalizar a interação do Poder Judiciário com o Poder Executivo, Ministério Público e sociedade civil coletividade em torno de questões havidas no bojo da realização de políticas públicas.

O ensaio se desenvolve sob metodologia dogmática instrumentalizada na realização de revisão bibliográfica dos documentos técnicos e textos normativos que regulamentaram o processo

de ocupação do território do Distrito Federal, da revisão do que a literatura jurídica produziu sobre as ações coletivas e, especialmente, as ações civis públicas, no levantamento de informações e documentos contidos no processo judicial que ação civil pública, que descreve analiticamente as formulações empreendidas pelas partes em torno da controvérsia na ACP e o endereçamento dado a lide por meio das decisões judiciais proferidas.

Acerca das decisões proferidas realizaram-se inferências estruturadas em torno de metodologia de análise de decisão judicial¹, executadas por meio de formulação de questões submetidas a aferição e contraste no processo judicial e *in loco*, sob o que definiram as regras dispostas nas decisões proferidas, com o objetivo de caracterizar os eventuais *gaps* de eficácia da ação civil pública enquanto remédio jurídico eficaz para o caso concreto.

¹ FREITAS FILHO Roberto, MORAIS LIMA, Thalita. *Metodologia de análise de decisão*. Em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/1206>, Acesso em 02 fev.2017.

1 FACTICIDADE URBANÍSTICA DO DISTRITO FEDERAL

1.1 Antecedentes

Falar de cidades e da dinâmica do processo de ocupação do espaço urbano no Brasil remete o autor a ilustrações de Debret e a Cidade Antiga de Foustel de Coulanges. Remete à alegoria ladrilheiro e do sementeiro concebida por Sergio Buarque de Holanda para descrever os modelos de urbanização empregados por portugueses e espanhóis na América².

O contraste entre cidades sul americanas colonizadas por espanhóis - algum planejamento de espaços urbanos e centros de poder político nas *Plazas de Armas*³ - com as cidades brasileiras, fomentadas pelos processos migratórios havidos com os ciclos econômicos de minerais, açúcar e café ocorridos no país, consolidando as cidades a partir da convergência de rotas de escoamento da produção do interior para o litoral⁴, em regra sem maior rigor técnico e planejamento⁵, opõe modelos civilizatórios que se concretizam em modos de ocupação dos espaços urbanos.

Dentre as metas delineadas no período 1956-1961⁶ a meta síntese de construção da nova capital no Centro-Oeste do Brasil materializou um *case* de relevância global dentre os casos registrados de processos de planejamento territorial e de urbanismo. O Plano Piloto de Brasília, às margens do Lago Paranoá substancia distribuição dos espaços urbanos delineado por diretrizes urbanísticas e escalas que projetaram o plano urbanístico de Brasília a uma dimensão tal que resultou no tombamento do Plano Piloto de Brasília pela UNESCO em 1984.

O Distrito Federal é ente da Federação com o território intensamente estudado e documentado sob as diferentes dimensões: física, hidrológica, geológica, fauna, flora, paisagem, clima e topografia, dotado de registros que datam de 1892 pela Missão *Cruls* e mais detalhadamente descritas no Relatório *Belcher* produzido em 1954.

2 HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

3 ROLNIK, Raquel. *O que é cidade?* Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Editora Ouro, 1994, p. 38.

4 *Idem*. p. 40

5 HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 87.

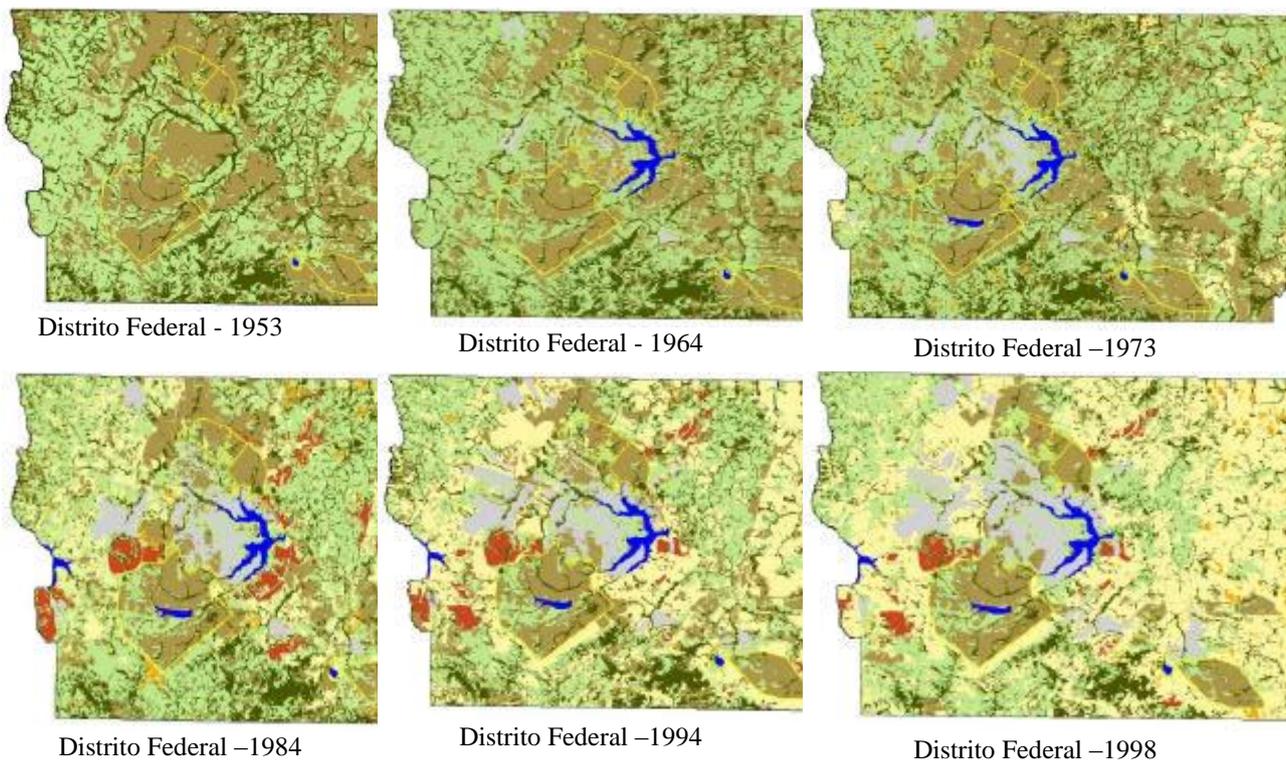
6 ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKY, Antônio Cláudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva et al. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*, São Paulo, Editora Campus: 1995, p. 171.

As escalas de usos concebidas por Lucio Costa definiram balizas para os usos e a ocupação do solo na poligonal do Plano Piloto de Brasília, cujas normas de gabarito foram materializadas nos sucessivos planos de ocupação do solo desenvolvidos nos 57 anos de existência da Capital.

Certo é que o crescimento populacional ocorrido no DF superou as perspectivas projetadas pelos urbanistas que conceberam Brasília e seu entorno, e obrigou a criação de núcleos habitacionais nas parcelas do território do Distrito Federal sob premissas quase nunca convergentes com os fundamentos assentados nas normas urbanísticas que nortearam originalmente a sua ocupação.

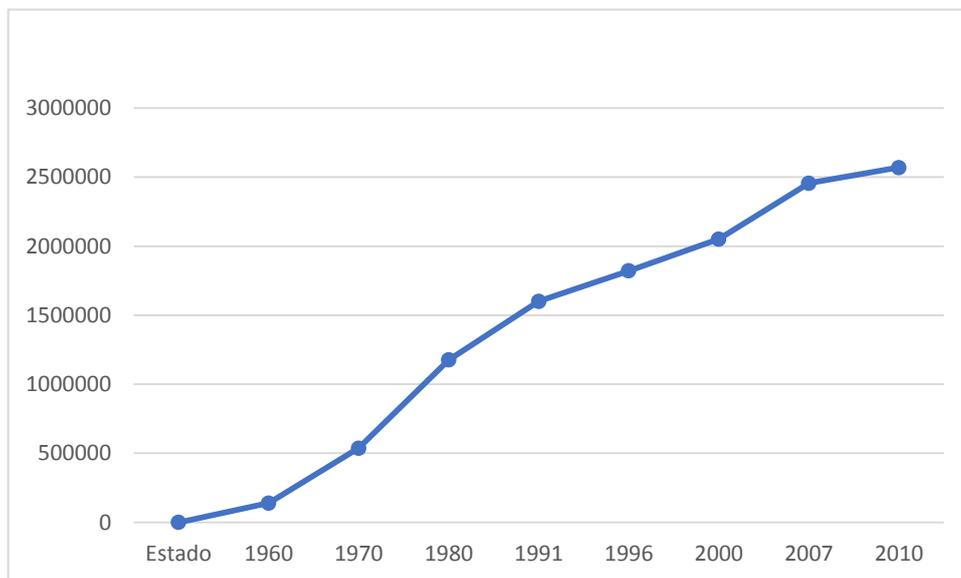
Com efeito, o processo de ocupação do Distrito Federal produziu a incorporação de volumes consideráveis metros quadrados à malha urbana, pressionado pelo incremento populacional, aspectos que podem ser visualizados na Figura 1 e no Gráfico 1.

FIGURA 1 – Evolução Ocupação de Espaços Urbanos sobre Áreas de Cerrado



Fonte: UNESCO

GRÁFICO 1 – Evolução Populacional do Distrito Federal 1960-2010



Fonte: IPEADATA (2017).

É possível inferir da Figura 1 e do Gráfico 1 que o processo de urbanização do Distrito Federal ocorreu de forma diversa da planejada pelos urbanistas que conceberam Brasília, valendo observar que já na década de 1970 a população superara os 500.000 habitantes projetados para serem alcançados no ano 2000, o que impactou a dinâmica de uso e ocupação do solo com a constituição de aglomerados urbanos sobre parcelas do território do DF destinadas a utilização rural ou a conservação.

A próxima subseção aborda justamente o histórico das políticas de planejamento territorial do Distrito Federal e seus rebatimentos sobre a dinâmica do uso e a ocupação do solo urbano na Capital Federal.

1.2 – PLANEJAMENTO DAS OCUPAÇÕES NO DISTRITO FEDERAL

Nada obstante os esforços institucionais envidados no exercício da regulação dos espaços urbanos do Distrito Federal, a facticidade determinada pela dinâmica imposta pela demanda por terrenos urbanos se impôs para contrastar as normas jurídico-urbanísticas mesmo para desnatura-las e retirá-las eficácia jurídica.

A organização do espaço urbano no Distrito Federal teve como enunciado normativo o Decreto Federal 163 de 26 de fevereiro de 1962, que regulou os espaços além da área do Plano Piloto de Brasília para definir a área urbana, os limites das então chamadas *ciudades-satélites* e as áreas rurais do Distrito Federal.

Em 1970, foi elaborado o Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição – PLANIDRO, definiu o zoneamento sanitário para o Distrito Federal, em razão das possibilidades de uso e ocupação do solo, com o objetivo de preservar os recursos hídricos e o esgotamento sanitário dos núcleos habitacionais existentes e a serem implantados.

O Decreto n. ° 2.739, de 16 de outubro de 1974⁷, reafirmou a divisão do território do DF, sem, no entanto, estabelecer os rígidos limites previstos no Decreto 163/62. Já em 1975 foi elaborado o primeiro Zoneamento Sanitário do DF (ZSDF), pelo qual a ocupação do solo na bacia do Paranoá e em parte da bacia do São Bartolomeu já eram registradas e consideradas como problemas sanitários, enquanto as ocupações na bacia do Descoberto e demais áreas da bacia do São Bartolomeu eram consideradas prejudiciais ao abastecimento de água no Distrito Federal, prevendo, entretanto, que as áreas confinadas a recomendáveis para ocupação nas regiões se restringiriam às regiões onde estão implantadas Ceilândia e Samambaia.

Já o Plano Estruturador de Organização Territorial – PEOT de Decreto n. ° 4049/1977, integrou ordenamento territorial do Distrito Federal aos planos de desenvolvimento nacional e regionais – Plano Nacional de desenvolvimento (PND) e estabeleceu áreas de expansão urbana prioritárias – áreas adjacentes a Taguatinga, onde se localiza atualmente Águas Claras, áreas entre Taguatinga e Ceilândia ao longo da BR 060, hoje cidade de Samambaia, e área

⁷ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Disponível em http://www.tc.df.gov.br/sinj/TextoArquivoDiario.aspx?id_file=ce243cb1-ac15-3926-850e-bd5aa4afa488, acessado em 04 abr. 2017.

entre a rodovia BR 060 em direção a Goiânia e a cidade do Gama, atualmente onde se localiza o Recanto das Emas

O Plano de Ocupação e Uso do Solo do Distrito Federal – POT – de 1985 incorporou enunciados normativos que positivaram a tendência de expansão urbana pela saída sul e BR-060 a partir do vetor estabelecido no PEOT, detalhando proposta de macrozoneamento envolvendo grandes blocos de áreas com usos predominantes, com ênfase nas áreas de interesse ambiental⁸.

Em 1986, foi elaborado o Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUSO – definiu detalhes do macro zoneamento definido quanto aos recursos ambientais disponíveis, tratando de categorias urbanísticas de usos e destinação ao solo e a revisão do estudo de Lúcio Costa denominado “*Brasília Revisitada 85-87: Complementação, Preservação, Adensamento e Expansão Urbana*” e complementou o relatório “*Brasília 57-85: do plano piloto ao Plano Piloto*”, o que subsidiou a Resolução da UNESCO, integrando o Plano Piloto de Brasília na Lista do Patrimônio da Humanidade sob o número 445, referenciado no Decreto Distrital de Tombamento 10.829/1987⁹.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tornou-se obrigatória a elaboração de Plano Diretor por municípios com população superior a vinte mil habitantes¹⁰, ensejando que em 18/11/1992 entrasse em vigor a Lei n.º 353 que instituiu o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, consolidando as diretrizes normativas estabelecidas nos planos anteriores a 1992, concebendo modelo polinucleado de ocupação do território do Distrito Federal e uso do solo estabelecido por meio de Planos Diretores Locais (PDLs)¹¹.

O PDOT de 1997 foi decorrência da promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal¹² e reforçou as diretrizes dos planos anteriores, franqueando a flexibilização dos usos e atividades para áreas inseridas em cidades não abrangidas pela poligonal da área de preservação urbanística de Brasília e introduziu instrumentos de política urbana, tais como a

⁸ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal: Histórico dos Planos de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Brasília, 2002, p. 5.

⁹ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal: Histórico dos Planos de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Brasília, 2002, p. 9.

¹⁰ CONSTITUIÇÃO FEDERAL, artigo 182, §1º

¹¹ DISTRITO FEDERAL. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal: Histórico dos Planos de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Brasília, 2002, p. 9.

¹² DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal, artigos 75, parágrafo único inciso VIII, 149 § 2º, 162, inciso I, 163, 165 § 1º inciso II, 315, 316, 317, 318, 325, 326, 332 e 346, inciso II.

fixação de áreas de direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e alteração de usos.

A revisão do PDOT/1997 foi realizada por meio da Lei Complementar N.º 803/2009 pretendeu atualizar o planejamento urbano no Distrito Federal em face da necessidade planejamento e de regulação ambiental e urbanística do tecido urbano. O plano foi marcado por diversos vícios de constitucionalidade no curso do processo legislativo e ensejaram a “revisão da revisão” do PDOT por meio da Lei Complementar 854/2013, processo que não se consumou até o momento da produção do ensaio e que projeta intensa insegurança jurídica quanto a regulação urbanística no DF.

Assim, procedeu-se uma visão geral dos instrumentos e normas que integraram o macrozoneamento do Distrito Federal para que se detalhe os parâmetros urbanísticos descritos nas normas de uso e ocupação do solo da zona onde se insere o lote objeto do presente ensaio, ponto a ser tratado na próxima subseção do trabalho.

1.3 Parâmetros normativos do uso do solo no SCES Trecho 04

Feitas as observações precedentes sobre as normas que tratam da regulação urbanística do território do DF no qual se insere a área de estudos, tratar-se-á em detalhe do Setor de Clubes Esportivos Sul onde se localizam os lotes na orla do Lago Paranoá e foram alvo de ações civis públicas dentre elas a ação analisada neste ensaio.

O lote 4/1-C do Trecho 04 do Setor de Clubes Esportivos Sul integra a denominada escala bucólica, concebida para, conforme a localização, abrigar atividades definidas pelas normas de gabarito que considerassem esse aspecto, especialmente as normas de uso e de ocupação constantes da Planta SCE PR-68/1, de 19 de setembro de 1979.

Concebidas antes mesmo da revisita de Lucio Costa e do ato de tombamento em 1987, as normas de uso e ocupação do lote 4/1-C do SCE Sul Trecho 04 foram tratadas no Decreto Distrital de Tombamento 10.829 de 14 de junho de 1987, que sedimentou a regulação definida na década de 1970 e que a projetaria de forma perene em virtude do ato de tombamento.

A regulação exercida sobre o que se destina para o lote 4-C é, pois, vinculada a norma de uso e gabarito – NGB - e consubstancia o parâmetro normativo a ser observado para o uso dos referidos imóveis.

A orientação dada pelas normas que determinam os parâmetros normativos que regulam o uso e a destinação do solo na região da orla do Lago Paranoá suscita debates no campo das políticas públicas e no âmbito do Poder Judiciário, com grande protagonismo do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios à frente de diversas ações civis públicas fundadas na violação ao patrimônio urbanístico e ambiental.

As violações ao patrimônio urbanístico e ambiental havidas no entorno do Lago Paranoá veiculadas nas ACPs propostas pelo MPDFT, gravitaram em torno da ocupação irregular de áreas de proteção permanente na orla e no desvio na destinação dos lotes nos setores adjetos ao Lago.

No caso concreto, os fatos havidos no inquérito civil constituído para averiguar a ocorrência de afetação anômala ao lote 4/1-C da SCE Sul Trecho 04, ensejaram a propositura de ações civis públicas com o escopo de nulificar administrativos emitidos no processo de licenciamento urbanístico, imprimir efeitos sobre negócios jurídicos realizados e corrigir os usos e destinações existentes para aquele local, tema a ser discutido neste e nos próximos capítulos deste ensaio.

Sob essa perspectiva, o presente ensaio projeta atenção minudente sobre os aspectos mais relevantes da ação civil pública ajuizada pelo MPDFT em face do Distrito Federal e da incorporadora do empreendimento imobiliário Lake Side, sem descurar da necessária contextualização da ACP na literatura jurídica contemporânea, abordando sua utilização como instrumento de acerto de situações jurídicas em confronto com a ordem urbanística.

Para tanto, proceder-se-á no próximo capítulo a uma revisão do que a literatura jurídica assenta quanto às demandas coletivas, contrastando o sistema processual civil individual com o subsistema processual coletivo, erigido a partir da produção legislativa e da incorporação de padrões de decisões judiciais que afirmam a autonomia científica do subsistema coletivo em relação ao sistema processual clássico, para daí abordar a Ação Civil Pública como instrumento de tutela da ordem urbanística.

2 AS DEMANDAS COLETIVAS SOB O OLHAR DA LITERATURA JURÍDICA CONTEMPORÂNEA

O sistema jurídico civil clássico estruturou-se em torno de um modelo de jurisdição concebida para solucionar de controvérsias havidas de relações jurídicas materiais bilaterais, existindo a jurisdição em razão de um conflito e com o escopo de solucioná-lo¹³ figurando o sujeito e seu direito subjetivo no centro de todo o sistema que é investido no exercício de direitos subjetivos¹⁴, sem, no entanto, suprir adequadamente os direitos coletivos em sentido largo.

Um breve corte histórico em torno das ações coletivas principia na visita a modelos jurisdicionais de onde se origina esse microsistema processual até que se chegue ao construto deduzido no ordenamento jurídico brasileiro em torno dessas ações em espécie.

Não é possível dissociar a construção do microsistema das ações coletivas do contexto histórico e social de onde estas derivaram, atendendo a um conjunto de relações jurídicas multitudinárias sobrelevadas com a sofisticação das relações sociais e com a incorporação de bens coletivos dentre os tutelados juridicamente.

Da experiência inglesa registra-se a instituição de preceitos de tal ordem no *bill of peace* dispondo sobre a participação necessária dos sujeitos em ações cujo interesse pudesse ser defendido por grupo de pessoas¹⁵ e que representou o ponto de partida para o desenvolvimento das ações de classe¹⁶.

Da contribuição norte americana para o direito processual coletivo, destacam-se as ações de classe – *class actions* – vocacionadas à defesa dos interesses de todos os membros de uma determinada classe de pessoas, condicionada a que (i) seja inviável o litisconsórcio ativo dos interessados; (ii) que estejam em debate questões de fato ou de direito comuns a toda a classe de sujeitos; (iii) que as pretensões e defesas sejam tipicamente de classe; e (iv) que os

¹³ LACERDA, Galeno, *Comentário ao código de processo civil*, p.20, v. 08, t. I. Rio de Janeiro: Forense, p. 44.

¹⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. *A tutela jurisdicional dos interesses difusos*. In: *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014. p. 40.

¹⁵ MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*, São Paulo: RT, 2002, p. 43.

¹⁶ TUCCI, José Rogério Cruz e. *Class action e mandado de segurança coletivo*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 11. ARAUJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. *Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneas*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 17-18.

demandantes estejam em condições de defender eficazmente os interessados comuns¹⁷.

Nos países de tradição jurídica de *civil law* ressalta-se que a evolução do sistema processual se substanciou com esforço legislativo e a contribuição de juristas que lograram desenvolver, dentre outros aspectos, bases interpretativas refinadas para compreender, estruturar institutos e solucionar questões que demandem tutela de direitos coletivos a partir da década de 1970¹⁸, atendendo a questões relacionadas a preservação do meio ambiente¹⁹, proteção dos consumidores e do patrimônio público²⁰.

As transformações ocorridas na sociedade contemporânea materializaram não somente o progresso material havido no último quarto do século XX, mas também na explosão demográfica, na concentração populacional nas franjas urbanas, nos problemas e nas convulsões inerentes ao novo fenômeno social de sociedade de massas²¹, movimento que veio a reboque da tutela de direitos coletivos e direitos individuais submetidos a processo de massificação das relações de consumo, de defesa do meio ambiente, de defesa do patrimônio público, como decorrência da ampliação do acesso a jurisdição²².

Os processualistas europeus muito influenciaram os brasileiros, influenciando as codificações de 1939 e de 1973, e conceberam um sistema jurisdicional cuja construção se voltou para solução de conflitos envolvendo direitos individuais.

Contudo, observou-se uma ainda contida incorporação das ações coletivas no ordenamento jurídico brasileiro em torno da tutela do consumidor e de bens jurídicos coletivos. A literatura jurídica registra que no âmbito da Lei do Mandado de Segurança de

¹⁷ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos* 2ª ed. rev. ampl. São Paulo: RT, 2007, p. 33.

¹⁸ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos* 2ª ed. rev. ampl. São Paulo: RT, 2007, p. 33.

¹⁹ ALPA, Guido; BESSONE, Mario; GAMBARO, Antonio. *Aspetti privatistici della tutela dello ambiente: l'esperanza americana e francese*, In: *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*. Milano: Giuffrè, 1976, p. 297

²⁰ ALPA, Guido; BESSONE, Mario; GAMBARO; CARNEVALEE, Ugo; GUIDINI, Gustavo. *Tutela giuridica di interessi diffusi, con particolare riguardo alla protezione dei consumatori. Aspetti privatistici*. In: *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*. Milano: Giuffrè, 1976, p. 182.

²¹ MILARÉ, Edis. *A ação civil pública na nova ordem constitucional*, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 3

²² BENJAMIN, Antônio Herman V., *A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico*. In: *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014. p. 306.

1961 já haveria a possibilidade de que em uma ação proposta coletivamente se buscasse a sustação da eficácia de ato impugnado com efeito extra partes da relação processual²³.

A Lei da Ação Popular – Lei Federal N.º 4.717 de 29 de junho de 1965 - é tratada como estatuto seminal no ordenamento jurídico, assentando no parágrafo primeiro do artigo 1º patrimônio para além da perspectiva meramente pecuniária²⁴, alcançando os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

Por outro lado, a Lei da Ação Civil Pública – Lei Federal 7.347 de 24 de junho de 1985 - é considerada o marco normativo inflexivo no que diz respeito a processos coletivos no Brasil, dotando o sistema jurídico de instrumentos processuais melhor vocacionados para a tutela dos chamados direitos e interesses difusos e coletivos²⁵.

A promulgação Constituição Federal de 1988 foi um importante marco na tutela de direitos transindividuais no ordenamento jurídico brasileiro com a tutela do meio ambiente, manutenção do patrimônio cultural, defesa da probidade administrativa, proteção do consumidor, sem falar na legitimação para ajuizamento da ação popular disposta no texto constitucional²⁶.

Outros estatutos de grande relevância foram trazidos ao ordenamento jurídico brasileiro a reboque da ação civil pública como o Código de Defesa do consumidor, sobre os quais se estrutura a denominada *insurreição* no processo tradicional²⁷.

Realizada este breve apanhado histórico do processo coletivo no Brasil, segue-se na próxima seção deste ensaio a desenvolver os argumentos que qualificam o subsistema processual coletivo com vestes próprias firmando sua autonomia científica em relação ao sistema processual civil.

²³ MOREIRA, José Carlos Barbosa. *A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional*. In: *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014. p. 36.

²⁴ GRINOVER, Ada Pelegrine. *A tutela jurisdicional dos interesses difusos*. In: *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014. p. 53.

²⁵ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos* 2ª ed. rev. ampl. São Paulo: RT, 2007, p. 37.

²⁶ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos* 2ª ed. rev. ampl. São Paulo: RT, 2007, p.37

²⁷ BENJAMIN, Antônio Herman V., *A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico*. In: *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014. p. 310.

2.1 Contraste sistema processual individual e subsistema processual coletivo

Esta subseção tratará das peculiaridades do subsistema processual coletivo em relação ao processo individual, descrevendo primeiramente os traços característicos das lides vocacionadas a processamento pelo sistema processual tradicional, descrevendo suas características e a sua insuficiência para resolver lides havidas em torno de determinados bens jurídicos ou de relações jurídicas peculiares em virtude dos sujeitos ou classe de sujeitos.

O direito processual é o resultado da história, das tendências filosóficas, políticas, culturais, sociológicas e ideológicas, que o amoldam conforme o progressivo movimento científico e do conhecimento humano²⁸. Neste sentido, é válida a afirmação de que é um dos campos do conhecimento acumulado e sistematizado que se amolda ao contexto e ao momento histórico.

O direito processual tradicional foi concebido para tratar de conflitos entre indivíduos e seus respectivos patrimônios, vocacionado a solução em bases qualificadas pela primazia do direito subjetivo - manifestação da igualdade formal, legitimando a desigualdade substancial, simbolizando a convivência que legitima²⁹.

Conflitos tratados pela jurisdição no esquema concebido em torno de processos individuais se qualificam pela primazia do direito subjetivo enquanto manifestação da igualdade formal, legitimando a desigualdade substancial, simbolizando a convivência que legitima. Ou seja, o centro do sistema era o indivíduo formal e individualmente livre³⁰. Os normativos e a literatura jurídica clássica evidenciam o direito individual como objeto de formulação do direito processual na primeira metade do século XX.

²⁸ YAZELL, Stephen C. *From medieval group litigation to the modern class action*. New Haven and London: Yale University Press, 1987, p.23.

²⁹ GRINOVER, Ada Pelegrine. *A tutela jurisdicional dos interesses difusos*. In: *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014. p. 40.

³⁰ GRINOVER, Ada Pelegrine. *A tutela jurisdicional dos interesses difusos*. In: *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014. p. 40.

Tome-se, por exemplo, a dicção do artigo 75 do Código Civil de 1916 com teor eminentemente individualista para a ação, concebendo-a como instrumento assecuratório de um direito³¹.

Eduardo Couture define a ação como um poder jurídico que tem todo sujeito de direito, de buscar os órgãos da jurisdição para reclamar a satisfação de uma pretensão³² e que corporifica institutos, preceitos e normas definidoras de mecanismos concebidos para dirimir os conflitos que envolvam pessoas, decidindo sobre as pretensões apresentadas e impondo as decisões³³. Trata-se de uma conceituação fortemente marcada pelo caráter atomizado das relações jurídicas abarcadas pelo processo civil.

Com efeito, conceitos-chave do processo individual, tais como legitimidade, condições da ação, regras para o estabelecimento de litisconsórcios, os efeitos jurídicos de uma decisão judicial, os limites subjetivos e objetivos da coisa julgada material, contém o signo da relação indivíduos-bem jurídico litigioso.

A transformação pela qual a sociedade foi submetida na segunda metade do século XX, evidenciou um conjunto de valores sociais e coletivos associado a ampliação do acesso a jurisdição³⁴, ingredientes das “ondas de reformas no sistema processual”³⁵, a demandar da atividade da jurisdicional o atendimento de tutelas coletivas e inaugura um novo padrão de relações estabelecidas em torno de conflitos meta-individuais, nem sempre reconduzíveis ao contraste autoridade-indivíduo³⁶.

Desta inflexão da jurisdição para atender a esses novos reclamos da sociedade contemporânea é que se estrutura o direito processual coletivo contemporâneo, cujo escopo se relaciona com a prestação jurisdicional em torno dos denominados direitos coletivos, em relações multitudinárias características das sociedades massificadas.

³¹ ZANETI JR, Hermes, DIDIER JR, Freddie. *Curso de direito processual civil: Processo coletivo*. Salvador: Jurispodivm, 2007, p. 27.

³² COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos del derecho procesal civil*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1993, p. 57.

³³ DINAMARCO, Cândido Rangel, GRINOVER, Ada Pellegrini, CINTRA, Antonio Carlos Araújo, *Teoria geral do processo*. 31a ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 45.

³⁴ BENJAMIN, Antônio Herman V., *A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico*. In: *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014. p. 310.

³⁵ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos* 2ª ed. rev. ampl. São Paulo: RT, 2007, p. 19.

³⁶ GRINOVER, Ada Pelegrini. *A tutela jurisdicional dos interesses difusos*. In: *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014. p. 40.

Cappelletti e Garth conceituam direitos difusos como direitos pertencentes a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público, abordagem que ganhou protagonismo entre os processualistas diante da evidência de que os direitos difusos não se enquadravam na classificação tradicional do processo civil, com rebatimento sobre a legitimação, sobre as normas procedimentais, sobre institutos como a coisa julgada, como a litispendência e a execução dos julgados proferidos nas ações coletivas, demandando uma alteração na visão individualista do processo judicial para assegurar a realização dos direitos relativos aos interesses difusos³⁷.

Teori Zavaski atribui ao termo direito coletivo designação para as duas modalidades de direitos transindividuais - o difuso e o coletivo stricto sensu – substanciando a uma categoria de direito material decorrente da evolução na aparente dicotomia existente entre o interesse público e o interesse privado, sendo um direito que não pertence à Administração Pública nem aos indivíduos particularmente determinados, mas a uma classe de sujeitos ou a própria sociedade³⁸, titularizados por uma cadeia abstrata de pessoas, ligadas por vínculos fáticos exurgidos de alguma circunstancial identidade de situação, passível de lesões disseminadas entre todos os titulares, de forma pouco circunscrita em um quadro abrangente de conflituosidade³⁹.

Os direitos individuais homogêneos receberam conceituação *literal* no Código de Defesa do Consumidor, descritos *como os entendidos como decorrentes de origem comum* em uma determinada relação jurídica de consumo e encontra justificativa na finalidade única e exclusiva de possibilitar a proteção coletiva de direitos individuais com dimensão coletiva, sem a qual a possibilidade de defesa coletiva de direitos individuais restaria esvaziada⁴⁰.

É de se destacar que além dos direitos transindividuais tutelados pelo sistema processual coletivo, a evolução na hermenêutica erigida nos tribunais brasileiros, especialmente o Superior Tribunal de Justiça, em torno dos institutos originados do sistema

³⁷ CAPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso a justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. P. 49-51.

³⁸ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos* 2ª ed. rev. ampl. São Paulo: RT, 2007, p. 41

³⁹ PRADE, Péricles. *Conceito de interesses difusos* 2a ed. São Paulo: RT, 1987, p. 61.

⁴⁰ GIDI, Antônio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995, p.20.

processual individual, assenta a autonomia científica do processo coletivo em relação ao sistema processual individual, constituindo um *microsistema processual coletivo*⁴¹.

Os institutos da coisa julgada, da legitimidade, da prescrição, da competência para julgamento, da execução dos julgados e da concomitância de ações individuais e ações coletivas receberam da jurisprudência e da doutrina uma leitura alinhada com as diretrizes de um sistema processual *sui generis*, acerca do que será tratado em uma abordagem sintética a fim de balizar o desenvolvimento adequado deste ensaio.

A legitimidade é instituto que, no processo coletivo, ostenta contornos próprios que contrastam com a legitimidade tratado no processo individual. Enquanto a legitimidade tratada no processo individual se vincula ao preceito legal do artigo 18 do Código de Processo Civil⁴², a legitimidade ativa é absolutamente distinta daquela, por se referir a conceitos de legitimação autônoma e concorrente, aberta, múltipla, composta e de representatividade adequada, esse último oriundo do direito americano que demanda a demonstração de que os interesses jurídicos coletivos sejam defendidos por quem ostente credibilidade, idoneidade intelectual e condição econômica para exercer com proficiência os atos processuais em defesa da classe de indivíduos representados⁴³.

Na realidade, a legitimidade é um dos temas mais discutidos na tutela jurisdicional coletiva e o de maior contraste entre o sistema processual individual e o microsistema processual coletivo, onde a tutela metaindividual é qualificada pelo interesse público e que demanda uma nova configuração funcional.⁴⁴

Antônio Gidi consolidou três correntes para justificar a legitimação para atuação nas ações coletivas: (i) a legitimação extraordinária por substituição processual, (ii) a legitimação ordinária das formações sociais decorrente da interpretação amplificada do artigo 18 do CPC

⁴¹ MAZZEI, Rodrigo. *A ação popular e o microsistema da tutela coletiva*, in: Luiz Manoel Gomes Júnior (coord), *Ação Popular: aspectos controvertidos e relevantes – 40 anos da lei 4771/1965*. São Paulo: RCS, 2006, p. 123.

⁴² Código de Processo Civil, artigo 18. “Ninguém pode pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorização por ordenamento jurídico”.

⁴³ GRINOVER, Ada Pellegrini; BRAGA, João Ferreira. *Os institutos fundamentais do processo coletivo na jurisprudência do STJ*, in: *Processo Coletivo: do surgimento a atualidade*. São Paulo: RT, 2014. p.1294-1295.

⁴⁴ ZANETI JR, Hermes, DIDIER JR, Fredie. *Curso de direito processual civil: Processo coletivo*. Salvador: Jurispodivm, 2007, p. 189

e (iii) a legitimação autônoma para a condução do processo, uma *proxy* da legitimação extraordinária⁴⁵.

A primeira linha doutrinária assenta possibilidade a legitimação para ações coletivas por substituição processual a partir da interpretação não-restritiva sistema, diferentemente do que ocorrem em outros países⁴⁶. A outra corrente doutrinária que alude a legitimação ordinária de entidades para a defesa de direitos superindividuais sustenta as “formações sociais” como bloco de interesses e objetivos institucionais que constroem a legitimidade de entidades para agir no interesse da classe de sujeitos⁴⁷. A terceira corrente sustenta a legitimação autônoma para conduzir processo por terceiro que não tem relação com o direito material, fundada na autorização pelo direito objetivo de que um terceiro figure na relação processual no lugar de titular do direito material⁴⁸.

É lícito afirmar-se que o direito processual coletivo no Brasil é uma construção erigida sobre normas legais⁴⁹ e precedentes judiciais⁵⁰ que assentaram o papel do Ministério Público e de associações civil na condução das ações coletivas e amoldaram o alcance e a aplicação de institutos próprios do processo civil individual para as peculiaridades das causas coletivas das mais diferentes matizes.

Outro aspecto que evidencia um contraste entre o direito processual coletivo e o sistema processual individual é o tratamento dado a coisa julgada produzida no processo coletivo, em virtude das consequências havidas com sua consumação sob a perspectiva da solução dada para a execução de direitos individuais homogêneos e para a delimitação territorial disposta no artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública.

⁴⁵ GIDI, Antônio. *Coisa julgada e litispendência nas ações coletivas*, São Paulo: Saraiva, 1995, p.40.

⁴⁶ ZANETI JR, Hermes, DIDIER JR, Freddie. *Curso de direito processual civil: Processo coletivo*. Salvador: Jurispodivm, 2007, p. 190.

⁴⁷ ZANETI JR, Hermes, DIDIER JR, Freddie. *Curso de direito processual civil: Processo coletivo*. Salvador: Jurispodivm, 2007, p. 191.

⁴⁸ NERY Jr, Nelson. *Mandado de segurança coletivo*. Revista de processo, v.15, nº 57, jan/mar. 1990, p. 157.

⁴⁹ BRASIL, Código de defesa do consumidor.

Art. 82. *Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:*

I - o Ministério Público

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

⁵⁰ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1;351.760/PE. Recurso Especial 457.579/DF.

Recurso Especial 347.752/SP. Recurso Especial 743.678/SP. Recurso Especial 910.192/MG.

Sem dúvidas a coisa julgada é *landmark* no direito processual coletivo brasileiro no tocante à abrangência da autoridade da coisa julgada material produzida em ações coletivas e que repercute sobre ações individuais em curso e sobre o processamento das liquidações e execuções de sentença.

A hermenêutica construída pelo Superior Tribunal de Justiça estabeleceu um norte para as balizas interpretativas da coisa julgada material a partir da conjugação das normas do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública, com os dispositivos do artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor, divisando o tratamento dado às sentenças proferidas em ações coletivas a partir da natureza jurídica ostentada pelo objeto da controvérsia.

A delimitação territorial definida no dispositivo do artigo 16 da Lei Federal 7.347/1985, tradicionalmente consagrou a vinculação da coisa aos limites territoriais da jurisdição prolatora da sentença, prestigiando uma interpretação restritiva da norma.

A esse respeito a jurisprudência do STJ assentou a regra originária de interpretação pela qual a sentença proferida faria coisa julgada com efeitos *erga omnes* nos limites de competência do órgão prolator da decisão⁵¹. Daí aprimorou seus julgados para consolidar a compreensão contemporânea de que o parâmetro normativo adequado para regular os efeitos da coisa julgada, considera a aplicação de não apenas o dispositivo do artigo 16 da Lei Federal 7.347/1985, mas dos dispositivos do artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor, a depender da natureza jurídica do direito vindicado⁵².

O Recurso Especial 1.243.887/PR, da relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, consolidou temas discutidos na literatura jurídica em torno dos efeitos da autoridade da coisa julgada nas ações civis públicas, segregando a aplicação do dispositivo do artigo 16 da LAC para regular a coisa julgada nas sentenças produzidas em torno de direitos coletivos e difusos, e, por outro lado, assentou a aplicação dos dispositivos constantes do inciso III do artigo 103

⁵¹ Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 253.589/SP, rel. Min Luiz Fux, Corte Especial, j. 04.06.2008, DJe 01.07.2008.

⁵² Recurso Especial número 1.243.887/PR, rel. Min. Luis Felipe Salamão, Corte Especial, j. 19.10.2011, DJe 12.12.2011.

do CDC para as causas individuais homogêneas que recebem normatização especial da lei consumerista.⁵³ .

De fato, o recurso especial 12.84.887/PR foi o leading case essencial à compreensão do processo coletivo sistema peculiar em termos de autonomia científica, privilegiando uma lógica que moleculariza o tratamento dado às controvérsias de massa⁵⁴, emprestando a adequada aptidão a gerar os efeitos *erga omnes* a controvérsias envolvendo os direitos coletivos e difusos mencionados no artigo 1º, incisos I, III, IV, V, VI, VII e VIII da Lei 7.347/1985.

A competência para execução, a liquidação e a execução de julgado proferido em processo coletivo são aspectos que ganharam solução jurídica específica sob a perspectiva sistemática do direito processual coletivo.

O tema recebeu da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça interpretação que oscilou do entendimento de que o juízo competente para execução do julgados proferidos em ações coletiva é a da jurisdição do juízo sentenciante, e terminou por se cristalizar na interpretação plasmada também no Recurso Especial 1.243.887/PR.

O critério da natureza jurídica do bem jurídico deduzido em juízo determina o dispositivo que regula o tema da seguinte forma: (i) direitos coletivos e difusos tem seus julgados executados dentro dos limites da jurisdição do juízo sentenciante; (ii) direitos individuais coletivos têm seus julgados executados no domicílio do autor, privilegiando uma interpretação sistemática do direito processual coletivo brasileiro, a fim de que a liquidação e a execução das sentenças coletivas no domicílio do autor, com fundamento nos artigos 98 §2º, e 101, I do CDC⁵⁵.

No mesmo sentido, caminhou a hermenêutica desenvolvida pela jurisprudência do STJ para regular a liquidação dos julgados proferidos em sentenças proferidas em processos

⁵³ GRINOVER, Ana Pellegrini; BRAGA, João Ferreira. *Os institutos fundamentais do processo coletivo na jurisprudência do STJ: Processo Coletivo: do surgimento a atualidade*. São Paulo: RT, 2014. p.1315.

⁵⁴ GRINOVER, Ana Pellegrini. *A ação civil pública refém do autoritarismo*. apud. GRINOVER, Ana Pellegrini; BRAGA, João Ferreira. *Os institutos fundamentais do processo coletivo na jurisprudência do STJ: Processo Coletivo: do surgimento a atualidade*. São Paulo: RT, 2014. p.1314.

⁵⁵ GRINOVER, Ana Pellegrini; BRAGA, João Ferreira. *Os institutos fundamentais do processo coletivo na jurisprudência do STJ: Processo Coletivo: do surgimento a atualidade*. São Paulo: RT, 2014. p.1324.

coletivos, a respeito do que assenta Ada Pellegrini Grinover que por intermédio dos processos de liquidação ocorrerá uma verdadeira habilitação das vítimas e dos sucessores, capaz de transformar a condenação pelos prejuízos globalmente causados do artigo 95 em indenização pelos danos individualmente sofridos⁵⁶, aspecto que faz emergir a necessidade de individualização/liquidação do *quantum* executado como requisito essencial a exequibilidade do julgado pela via individual, entendimento sedimentado no Recurso Especial 880.385/SP e no Recurso Especial 766.134/DF.

A construção realizada em torno da litispendência nos processos coletivos se relaciona com a norma do artigo 337, §1º do CPC, diante da possibilidade de substituição processual e a legitimação ativa concorrente e disjuntiva para figurar no polo processual da ação coletiva.

Com efeito, demanda-se solução emprestada pelo regramento das ações individuais, pelo qual a primeira ação coletiva induz litispendência para as demais ações coletivas que tenham o mesmo pedido, causa de pedir e interessados, independentemente do procedimento para a tutela jurisdicional coletiva empregado (ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo)⁵⁷.

Por outro lado, a litispendência nas ações coletivas em torno de direitos individuais e homogêneos é regulada no artigo 104 do CDC, que concebe uma solução peculiar para o tratamento da concomitância de ação individual e ação coletiva.

Certo é que a premissa legal é de que não há litispendência entre ação individual e ação coletiva, mas se na pendência desta sobrevier ação individual, o processo ajuizado ulteriormente ficará excluído dos efeitos jurídicos iminentes da sentença proferida no processo coletivo, devendo o autor da ação individual ser validamente notificado pelo demandado – *fair notice* – da pendência da ação coletiva para que se aperfeiçoe a exclusão do julgado dos efeitos do julgado coletivo.

⁵⁶ Idem, p. 1352.

⁵⁷ ZANETTI JR, Hermes; DIDIER JR, Fredie. *Curso de direito processual civil: Processo coletivo*. Salvador: Jurispodivm, 2007, p. 160-164.

Sendo superveniente a propositura de ação coletiva, os autores da ação individual tem prazo de 30 dias para requerer a suspensão da ação já ajuizada, sob pena de ser excluído dos efeitos do julgado proferido na ação coletiva.⁵⁸

Quanto à prescrição nos processos coletivos, ressalta-se a iterativa aplicação do entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que as ações coletivas regulam-se, por analogia, pelo prazo descrito na lei da ação popular, com aplicação da prescrição de direito material o prazo constante no artigo 21 da Lei Federal N.º 4.717/1965 para os direitos coletivos, individuais homogêneos e direitos difusos, com aplicação da regra contida no verbete número 150 da súmula do Supremo Tribunal Federal⁵⁹, exceptuados as hipóteses de improbidade administrativa e ação anulatória de ato administrativo, tratados pela jurisprudência como imprescritíveis⁶⁰.

A análise precedente dos institutos fundamentais do direito processual e do contraste que ganha o significado, abrangência e aplicação destes nas ações coletivas em que se processam discussões em torno de direitos coletivos, difusos e individuais coletivos, materializam evidências de que a doutrina e a jurisprudência coonestam a autonomia científica do processo coletivo em relação ao sistema processual individual, constituindo um microssistema concebido sob premissas específicas.

Nada obstante o esforço de contrastar a abrangência e a interpretação dada pela literatura jurídica e pela jurisprudência dos tribunais brasileiros aos institutos fundamentais do direito processual afetados ao processo coletivo, cabe mencionar a tentativa de sistematização feita por Ada Pellegrini Grinover em torno de princípios próprios do microssistema processual coletivo, regulado pelo princípio do acesso à justiça, pelo princípio da universalidade da jurisdição, pelo princípio da participação, pelo princípio da ação, pelo princípio do impulso oficial e pelo princípio da economia⁶¹.

⁵⁸ Idem, p. 169.

⁵⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ementa número 150 da súmula de jurisprudência: *Prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação.*

⁶⁰ GRINOVER, Ana Pellegrini; BRAGA, João Ferreira. Os institutos fundamentais do processo coletivo na jurisprudência do STJ: *Processo Coletivo: do surgimento a atualidade.* São Paulo: RT, 2014. p.1334.

⁶¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Tutela coletiva: 20 anos da LACP e do fundo de defesa de interesses difusos.* Paulo Henrique dos Santos Lucon (Org). São Paulo: Atlas, 2006, p. 302-308.

O exercício de evidenciar a autonomia científica do direito processual coletivo em relação ao sistema processual individual realizado neste ensaio é secundado por processualistas brasileiros contemporâneos de maior destaque e que permite, neste ponto, uma tentativa de conceituação do processo coletivo.

Processo coletivo para Hermes Zaneti Jr e Fredie Didier Jr é aquele instaurado por ou em face de um legitimado autônomo, em que se postula um direito coletivo lato sensu ou se postula um direito em face de um titular de um direito coletivo lato sensu, com fito de obter um provimento jurisdicional que atingirá uma coletividade, um grupo ou um determinado número de pessoas⁶².

Os autores buscam trazer para a definição de processo coletivo a síntese do papel dos seus institutos essenciais – legitimidade, natureza jurídica dos direitos objeto da ação coletiva, efeitos jurídicos da coisa julgada material e seus limites subjetivos e objetivos – e a sistematização dos procedimentos, a partir de técnicas havidas da zona de intersecção com o sistema processual individual.

Tal aspecto deriva de um procedimento comum a todas as espécies de ações coletivas positivadas no ordenamento jurídico brasileiro, suprida pela jurisdição nacional a partir da aplicação de *proxys* das técnicas processuais concebidas no sistema processual individuais, aspecto que tem o potencial de comprometer o alcance e a eficácia dos provimentos jurisdicionais em ações coletivas.

O próximo capítulo abordará a ação civil pública enquanto ação coletiva que tutela a ordem urbanística, exercitando a definição do que se tenha por ordem urbanística para daí entronizar o capítulo destinado a definir a matriz metodológica para a análise do caso concreto.

2.2 – Ação civil pública e a ordem urbanística

A ação civil pública, instrumento da atenção principal do projeto de pesquisa, foi objeto de aperfeiçoamentos legislativos ao longo de sua vigência, com destaque para a

⁶² ZANETI JR, Hermes; DIDIER JR, Fredie. *Curso de direito processual civil: Processo coletivo*. Salvador: Jurispodivm, 2007, p. 43.

inclusão, pela Medida Provisória 2.180-35 de 2001, adicionando a hipótese de cabimento da ação para a tutela de direitos violados por atos que afrontam a ordem urbanística.

O rol de bens jurídicos coletivos e difusos tutelados por meio da ação civil pública foi sendo incrementada desde a promulgação da Lei Federal N.º 7.347/1985, a reboque de uma tendência de um maior protagonismo das ações coletivas no ordenamento jurídico brasileiro que resultou num amplo plexo de hipótese de cabimento para a ACP.

Com efeito, os entes legitimados para a propositura da ação civil pública – com destaque para o Ministério Público - passaram a atuar na tutela da ordem urbanística em um contexto de superveniência do Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257/2001 – que regulou amiúde os princípios, os institutos, os instrumentos de gestão e de participação popular, densificando preceitos que substanciam o campo de incidência das normas de direito urbanístico.

Importa, neste ponto, trazer a adequada definição do que seja ordem urbanística para daí então se avançar sobre os aspectos centrais da análise da ação civil pública alusiva ao processo selecionado.

Carlos Ari Sundfeld define ordem urbanística como um conjunto orgânico de imposições vinculantes – normas de ordem pública – que condicionam positiva e negativamente a ação individual na cidade. É um estado de equilíbrio, que o conjunto de agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar⁶³.

Trata-se, pois, de uma construção normativa assentada em preceitos que estabelecem limites à atuação de sujeitos na interação com o meio ambiente urbano, estabelecendo os parâmetros normativos que condicionam tal interação e projetam usos e destinações conforme a vontade coletiva plasmada nas leis que regulam e definem as funções básicas da cidade para o cidadão e a sociedade definidos por Le Corbusier – habitação, trabalho, circulação no espaço urbano e recreação do corpo e do espírito⁶⁴.

⁶³ SUNDFELD, Carlos Ari. *O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais*, in Adilson Abreu Dallari; Sérgio Ferraz (coords.). *Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 54.

⁶⁴ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Direito urbanístico*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 21.

Neste sentido, as violações das normas que regulam os usos, destinações, atividades e parâmetros construtivos afetados para cada parcela do território urbano, consubstanciam hipóteses em que exsurge a pretensão da coletividade para que tal estado de coisas se conforme com o parâmetro definido em lei, sendo a ação civil pública o instrumento processual que tutela a ordem urbanística a partir de previsão legal expressa⁶⁵.

Indubitavelmente, a incorporação da ordem urbanística no rol de bens jurídicos abrangidos pela ação civil pública instrumentalizou os entes legitimados para atuar na defesa de direitos coletivos e difusos associados à preservação do meio ambiente urbano e permite, em tese, uma ampliação do acesso ao Poder Judiciário para a discussão e solução de conflitos instaurados em torno de violações do patrimônio urbanístico.

A condição *sui generis* de Brasília em virtude do reconhecimento de seu valor estético alberga uma interpretação bifronte em torno do direito coletivo potencialmente tutelado, porquanto ostenta a possibilidade de ter tanto o patrimônio estético e artístico protegido pela ACP⁶⁶, bem assim como a possibilidade de obter a tutela pela ação coletiva para proteção da ordem urbanística em sentido estrito⁶⁷.

Neste exato sentido é que o próximo capítulo do ensaio se destina a delimitar a metodologia a ser empregada na análise da ação civil pública ajuizada pelo MPDFT a respeito da implantação do empreendimento imobiliário sobre o lote 4/1-C do SCE/S, em vista da relevância da capital sob a perspectiva de valor urbanístico a ser tutelado.

⁶⁵ BRASIL, Lei Federal 7.347/1985,

“Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

(...)

VI - à ordem urbanística(...)”.

⁶⁶ BRASIL, Lei Federal 7.347/1985, Art. 1º, Inc. III.

⁶⁷ BRASIL, Lei Federal 7.347/1985, Art. 1º, Inc. VI.

3 ANÁLISE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA CASO LAKE VIEW RESORT 2011.01.1.026727-4

O objetivo principal do presente capítulo é evidenciar os resultados havidos em virtude das formulações feitas e da resposta oferecida pela jurisdição com vistas a solucionar a controvérsia existente envolvendo a ocupação do lote 4/1-C do SCE Sul Trecho 4.

Antes, porém, é necessário delinear os aspectos metodológicos empregados neste ensaio de forma a balizar a realização do trabalho de análise do julgado e dos resultados obtidos *in loco* para daí realizar as inferências em torno da eficácia da sentença.

3.1 Descrição da metodologia

O presente ensaio se apoia nos preceitos metodológicos para análise de decisão judicial apresentada por Roberto Freitas Filho⁶⁸, consistente na estruturação e aferição de parâmetros de conformidade/desconformidade apurados a partir de inferências realizadas para:

- (i) Apreender informações, dados da realidade e fatos jurídicos relativos ao bem jurídico tratado na Ação Civil Pública
- (ii) Analisar o conteúdo da peça inicial, caracterizar o ato/fato jurídico violador das normas urbanísticas locais e os fundamentos jurídicos nos quais se referencia para pedir e requerer na ação e contrastar o objeto da ação com os parâmetros urbanísticos legais;
- (iii) Realizar a leitura dos resultados em contraste com os parâmetros delineados no que pressupõem o Ministério Público na petição inicial da ACP e analisar a eficácia da sentença que homologa termo de ajuste a conduta na ACP;
- (iv) Contrastar a facticidade *ex post* e o que fora homologado pelo juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário e fazer inferências a partir dos resultados alcançados.

⁶⁸ FREITAS FILHO Roberto, MORAIS LIMA, Thalita. *Metodologia de análise de decisão*. em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/1206>, acessado em 02/02/2017.

Os parâmetros de conformidade ou desconformidade das condições factuais em relação aos parâmetros legais e aos descritos na ACP (uso, destinação, parâmetros edílios, concentração da propriedade imobiliária pelo incorporador e caracterização de operação de serviços de hotelaria) são os critérios apurados em questões formuladas em questionário endereçado a representante da sociedade administradora do empreendimento Lake View, bem como a análise documental de atos administrativos emitidos no âmbito do processo de licenciamento e de atos da fiscalização de posturas do DF.

Do resultado da inferência se discute a eficácia da sentença proferida pelo juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, indicando os pontos em que a facticidade se impôs sobre o comando sentencial e evidencia a insuficiência instrumental da ACP no caso concreto para conferir a eficácia pretendida para o que se definiu materialmente na sentença proferida.

3.2 A petição inicial da ação civil pública: facticidade, fundamentação jurídica, requerimentos e pedidos.

A ação civil pública constante do processo judicial 2011.01.1.026727-4 foi precedida inquérito civil público instaurado em 14 de julho de 2010 e destinou-se a “coibir a implantação do empreendimento denominado Lake View Resort”, com o objetivo imediato de paralisar eventuais obras de implantação do referido empreendimento e a anular do alvará de construção 048/2008 e a carta de Habite-se expedido pelo Distrito Federal em favor da sociedade empresária Direcional Engenharia S.A.

A ação proposta pela Promotoria de Defesa da Ordem Urbanística do MPDFT fundamentou a ação na violação (a) das normas de uso e ocupação definidas na Planta SCE Sul PR-68-1, de 19/09/1979, (b) das normas do tombamento do sítio urbano de Brasília e (c) desatendimento a exigências do Código de Edificações do Distrito Federal.

O MPDFT sustentou sua legitimidade para figurar no polo ativo das ações da espécie em que se discute a ordem urbanística, o fazendo corretamente em razão da facticidade documentada e em vias de consumir violação a regra de ocupação de sítio do território urbano. Tratou-se de direito coletivo típico a ser tutelados por ACP.

A fase de inquérito civil apurou que o empreendimento incorporado ao lote 4-1/C SCE/S Trecho 04 era composto por 232 unidades autônomas distribuídas em 5 pavimentos, situado em área com destinação de lazer e turismo da escala bucólica tombada pela legislação aplicável – Lei Federal 3.751 de 13 de abril de 1960, Decreto do Distrito Federal nº 10.829 de 14 de outubro de 1997, Portaria nº 314/92 do IPHAN - Lei Orgânica do Distrito Federal artigos 3º, Inciso XI, 247, § 2º, 316, §1º – e especialmente as normas contidas na Planta SCE Sul PR 68/1 e na Lei Complementar Distrital 730/2006.

A norma urbanística referente à Planta SCE Sul PR 68/1 afetou o uso do lote a Hotel de Turismo e os fatos apurados pelo MPDFT sugeriam uma incorporação imobiliária destinado a residências em condomínio dotado de serviços de hotelaria.

Os pontos peculiares do caso concreto evidenciam muito mais interessantes do que aparentemente se supõe. Primeiramente, o processo administrativo de licenciamento do empreendimento – 030.011.881/1977 - aparenta ter sido constituído ainda na década de 1970, muito antes da vigência das normas da Planta SCE Sul PR 68/1.

Outro ponto relevante noticiado na inicial foi o fato de que o lote 4/1C teria sido indicado como área de compensação pelo excesso de ocupação do lote 4/1B, afetado a Academia de Tênis Resort, com vistas a utilização como área verde e estacionamento como medida compensatória à área construída a mais no lote 4/1B estabelecida no Estudo Prévio de Viabilidade Técnica (EPVT), exigido em setembro de 2009, em termo de ajustamento de conduta, encartado no inquérito civil público número 116.000.000998/2003-88.

Em outras palavras: há registros documentais nos autos do processo de que a incorporação do empreendimento objeto da lide ocorrera em imóvel cuja destinação foi prescrita, em termo de ajuste a conduta, como área não edificante e área destinada a abrigar estacionamentos que compensariam as ocupações realizadas nos imóveis confrontantes ocupados pela então Academia de Tênis Resort.

O MPDFT sustentou que a ocupação naquele sítio da orla do Lago Paranoá e da forma que fora licenciada pela Administração, sem a manifestação positiva e análise exauriente pelo IPHAN, consubstanciaria vício no processo de aprovação do empreendimento, e materializaria uma anomalia na ocupação da escala bucólica concebida para o plano piloto de

Brasília tombado pelo Decreto de Tombamento número 10.829/1987, Anexo II⁶⁹, inserto na Lista do Patrimônio Mundial Inscrição número 445, em 07 de dezembro de 1987 e cuja situação foi noticiada como de risco para a inclusão de Brasília na lista de bens ameaçados pela missão de monitoramento da UNESCO.

O Ministério Público identificou no processo de ocupação do lote 4/1-C pelo empreendimento imobiliário Lake View, similaridade com o que foi noticiado na missão de monitoramento da UNESCO/ICOMOS, pelo qual a orla do Lago Paranoá foi capturada por projetos imobiliários que segregam o uso e acesso público à Orla, aspecto também diagnosticado em estudos em torno do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB – com características semelhantes aos do caso estudado⁷⁰.

O MPDFT sustentou, ainda, a interferência da ocupação sobre o meio físico do Lago Paranoá – área de proteção permanente e as águas do lago – em vista de potencial necessidade de utilização com reserva para abastecimento humano, indicando a irreversibilidade do dano ao direito coletivo de acesso a orla do Lago Paranoá e a degradação ambiental, ocorrida em vista da leniência do Poder Público na aprovação e fiscalização de empreendimentos dessa espécie.

Interessante que, no conjunto de irregularidades apontadas pelo Ministério Público, há aquelas que se referem a direitos coletivos e difusos afetados a ordem urbanística em sentido estrito – (i) comercialização e licenciamento de empreendimento residencial ao invés de empreendimento turístico de hotelaria; (ii) vinculação de vagas de garagem a unidade habitacional; geração de tráfego sem estudo técnico prévio - mas também há ilícitos contra normas consumeristas alusivas a lesão a consumidores de boa-fé – (i) publicidade defeituosa quanto à afetação das unidades do prédio incorporado ao uso residencial ao invés do uso hoteleiro.

A responsabilidade do Distrito Federal pela emissão de atos de aprovação do empreendimento foi apontada na peça inicial da ACP com o escopo de reafirmar o dever de o Distrito Federal promover o adequado ordenamento territorial, mediante

⁶⁹ “*Orla do Lago - O Plano Piloto refuga uma imagem tradicional no Brasil da barreira edificada ao longo da água: a orla do lago se pretendeu de livre acesso a todos, apenas privatizada no caso dos clubes. É onde prevalece a escala bucólica*”.

⁷⁰ “*Associados aos flats, que são condomínios comercializados a privados, com serviços de hotelaria, estes empreendimentos densificam áreas não previstas para tal, utilizam com projetos de alta densidade de ocupação na beira do lago, ampliando de modo irreparável os problemas que a orla do Lago Paranoá já apresenta*”.

planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano⁷¹, ressaltando o poder de polícia conferido à Administração Pública para cumprir e fazer cumprir as normas administrativas urbanísticas, impedindo a ocupação e destinação irregular do solo.

Tutelas jurídicas postuladas pelo MPDFT para de inibição de ilícito e de remoção de ilícito são adequadas ao enfrentamento da situação jurídica deduzida em juízo, e consignou um conjunto amplo de pedidos e requerimentos⁷².

A peça inicial da ACP foi instrumentalizada com material publicitário do empreendimento Lake View sugestivo da comercialização de unidade imobiliárias em condomínio edilício com afetação de vagas de garagem aos imóveis e destinação de área dos imóveis para lavanderia individual, e também instrumentalizado com Parecer Técnico 011/2011 produzido pela assessoria técnica do MPDFT que descreve de forma minuciosa as irregularidades na ocupação do lote 4/1-C do SCE/S por empreendimento não hoteleiro.

O juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, então, proferiu decisão interlocutória assentando que a controvérsia conteria potencial violação da ordem urbanística e de direitos dos consumidores dos imóveis

⁷¹ DISTRITO FEDERAL, Lei Orgânica do Distrito Federal, artigo 15, inciso X.

⁷² (i) determinação ao Distrito Federal que anule o alvará de construção 48/2008 e este se abstenha de emitir carta de Habite-se por não ter realizado estudo de tráfego e não ter recolhido a outorga onerosa pela alteração de uso; (ii) determinação para que o Distrito Federal, por intermédio do Administrador de Brasília proceda a intimação para a empresa Direcional Engenharia retificar o projeto de arquitetura aprovado para o adequar as condicionantes dos artigos 205, 206 e 207 do Código de Edificações do Distrito Federal para fazer constar a expressão “unidade habitacional” e “repouso”, fazendo vincular 80% das unidades comercializadas a pool de administração e hospedagem temporária e a impossibilidade de compartimento de lavagem e limpeza nas unidades, ajustando-as nos projetos hidráulicos antes da emissão de novo alvará de construção de modo a que os imóveis estejam insuscetíveis de adaptação ao funcionamento de equipamentos de limpeza; (iv) apresentação de minuta de convenção do condomínio previamente a emissão de alvará de construção; (v) que o Distrito Federal aguarde a avaliação prévia do IPHAN quanto aos projetos de arquitetura do empreendimento, para daí emitir novo alvará de construção; (vi) que o Distrito Federal determine a empresa Direcional Engenharia a realização de Relatório de Impacto de Tráfego e Sistema Viário do entorno, com aprovação pelo DETRAN/DF e DER/DF e SEDHAB; (vii) que a emissão e recolhimento da ODIR e a ONALT sejam exigidas por ocasião da emissão do novo alvará de construção; (viii) a vinculação de ao menos 80% das unidades imobiliárias do empreendimento a pool de hospedagem temporária; (ix) que as intervenções prescritas no relatório de impacto de tráfego precedam a emissão da carta de habite-se do empreendimento; (x) que o cartório de registro de imóveis seja oficiado a alterar o registro de incorporação, substituindo a expressão prédio residencial por prédio comercial/hotelaria, que as expressões numeradas de 97 a 234 e numeradas de 01 a 96 relativas a vagas para veículos, em observância ao disposto na alínea b do parágrafo 8º do artigo 207 do Decreto 19.915/1998; (xi) incluir as vagas de garagens nas áreas comuns do empreendimento; (xii) substituir a expressão apartamento por unidade imobiliária; (xiii) que a empresa Direcional Engenharia seja obrigada a veicular no material publicitário e no memorial de incorporação e informar aos adquirente que o empreendimento é destinado exclusivamente a hotel de turismo e apart hotel, banindo a ideia de que se trata de condomínio residencial e que no mínimo 80% das unidades do empreendimento devem compor o pool de administração hoteleira destinado exclusivamente para prestação de serviços, que a empresa Direcional se abstenha de comercializar unidades autônomas até a obtenção de alvará de construção e que averbe na matrícula do memorial descritivo de incorporação da existência da ação.

comercializados no empreendimento Lake View, sujeitando o direito de propriedade às funções afetadas pela ordem constitucional brasileira, especialmente ao ordenamento territorial e a prevalência dos interesses coletivos sobre os interesses individuais, com o escopo de assegurar a minimização dos danos já impingidos à coletividade.

A decisão relatou, ainda, os vícios e ilegalidades no processo de licenciamento de obras e na forma de comercialização de imóveis no empreendimento Lake View, assentando que a evolução da interpretação dada ao direito de propriedade com a prevalência do interesse coletivo sobre o interesse do proprietário de imóveis urbanos como premissa positivada no texto constitucional e que projeta o condicionamento ao exercício do direito de propriedade às funções, usos e destinações vinculadas ao plano diretor de ordenamento territorial.

Reconhecendo a singularidade da controvérsia e a complexidade dos desdobramentos havidos com a concessão de medida judicial sobre negócios jurídicos subjacentes à tutela concedida e, principalmente, sobre a coletividade que almeja a harmonização dos usos efetivos aos usos previstos nas normas legais, ante o risco de irreversibilidade da situação fática e de que os vícios identificados quanto ao uso anômalo do imóvel se perpetuassem, o juízo proferiu decisão liminar para apenas estabilizar o estado das coisas naquele momento do processo, e dar conhecimento aos eventuais compradores e terceiros da existência da ACP por meio da averbação do teor da decisão interlocutória na matrícula da incorporação da existência, bem como a aposição de cláusula nos contratos de promessa de compra e venda dando publicidade para a existência da Ação Civil Pública envolvendo os direitos coletivos violados pelo empreendimento.

Interessante perceber que os fundamentos jurídicos utilizados pelo juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário para não acolher os pedidos de tutela de urgência formulados pelo MPDFT remetem a uma percepção de que, nada obstante as evidências apontarem para o uso anômalo do lote 4/1-C, a situação fática deveria manter-se inalterada até o julgamento do mérito, mas os negócios jurídicos subjacentes ou pendentes de condição não foram alcançados por qualquer comando constitutivo senão pela aposição de cláusula noticiando da existência da lide.

Com efeito, na possibilidade de que uma hipotética sentença de mérito determinasse a demolição do prédio incorporado, o conjunto de relações jurídicas consolidadas teria se propagado de tal maneira a tornar inexecutível eventual comando que determinasse a

desconstituição física do prédio e glosasse os negócios jurídicos realizados, de modo que a prudência do juízo permitiu naquele momento processual a consumação de uma situação de fato que tornaria irreversível a ocupação daquele espaço físico nos termos e condições prévias ao ajuizamento da ACP. O fato consumado se impôs às normas urbanísticas.

Assim, naquele momento processual, o juízo proferiu decisão que circunscreveu os limites objetivos da decisão a tão somente dar publicidade acerca da existência da lide, sem sequer determinar a suspensão da comercialização da unidade imobiliárias no empreendimento até sobreviesse situação que esclarecesse a regularidade ou irregularidade dos negócios jurídicos realizados entre a empresa ré e terceiros.

Esse ponto receberá maior atenção no capítulo seguinte, destinado a analisar os pontos aduzidos pelas partes na ACP e as decisões judiciais proferidas no processo.

Contudo, é lícito registro de que a disfunção da Administração Pública na realização das atividades de licenciamento e fiscalização de obras, combinada com a atuação contida do Ministério Público do Distrito Federal na ACP, receberam do juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário tutela de urgência colhida do sistema processual civil individual que, por adaptação, foi aplicada ao caso concreto com um viés que ajudou a consolidar padrão de ocupação da Orla do Lago Paranoá em desconformidade com as diretrizes gerais de uso e ocupação daquele sítio

As respostas dos réus – Direcional Engenharia S.A. e Distrito Federal – em linhas gerais - defenderam a legalidade dos atos jurídicos e administrativos praticados em torno da aprovação e incorporação do empreendimento.

A empresa Direcional formulou sua resposta contra pontuando analiticamente os argumentos trazidos pelo MPDFT, afirmando o estrito cumprimento das exigências legais e regulamentares definidas para a aprovação do empreendimento Lake View, o que ensejaria argumentar a falta de interesse processual na ação.

Assentou, ainda, que os parâmetros urbanísticos incidentes sobre o lote 4/1C foram observados pelo empreendedor e que estes estariam alinhados às diretrizes definidas para a escala bucólica do Plano Piloto de Brasília, questionando a consistência técnica e a parcialidade do parecer técnico produzido pela assessoria do MPDFT, sem descurar de registrar a edição do Decreto Distrital N.º 28.899/2008 que regulou a tramitação dos

processos de licenciamento urbanístico do qual resulta a emissão do Alvará de Construção 048/2008, ato impugnado no âmbito da ACP.

No mérito a empresa Direcional sustentou a regularidade do processo de aprovação e implantação do empreendimento, aduzindo que o disciplinamento da atividade de hotelaria e hotelaria residencial fora previsto no Decreto N.º 28.899/2008, que alterou os dispositivos do Decreto Distrital N.º 19.915/1988 e do Decreto Distrital N.º 25.856/2005 no que trata da regulação das atividades de hotelaria.

Destacou que ao momento do oferecimento da ACP todas as unidades imobiliárias teriam sido comercializadas e que fora entregue definitivamente em dezembro de 2010 e que a ação traria prejuízos e insegurança jurídica aos consumidores e investidores envolvidos no empreendimento.

A sociedade empresária pontuou que a intervenção do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN – no bojo do processo de aprovação do empreendimento não teria previsão legal e que, nada obstante tal desnecessidade, o órgão teria oficiado pela regularidade de aspectos arquitetônicos do empreendimento no ano de 2011 e que a utilização do lote 4/1-C como área compensatória da ocupação excessiva do lote 4/1-B, ocupado pela Academia de Tênis de Brasília, haveria ficado prejudicada pela venda deste empreendimento a terceiro, bem como a venda do próprio lote 4/1-C a outro grupo empresarial.

É de se registrar que este ponto da argumentação foi tratado de forma lacônica pelo MPDFT e pela defesa da empresa Direcional Engenharia, e evidencia que falta de uma providência tempestiva pelo Poder Público colaborou para consumação do estado de coisas impugnado na ACP e não foi submetido à apreciação exauriente neste ponto pelo Poder Público no âmbito extrajudicial.

Contudo, à mingua de procedimento instaurado com o objetivo de estabilizar situação jurídica que compatibilizasse os interesses em conflito – direitos do empreendedor e o direito coletivo à observância da ordem urbanística – uma área destinada a compensação pelo uso excessivo do lote adjeto recebeu incorporação de prédio com uso contestado, aspecto que comporta uma interpretação da ocorrência de um ilícito duplamente consumado.

Esse tema será tratado mais amiúde no capítulo seguinte deste ensaio, no qual se discute os pontos de parte a parte na ACP e as decisões judiciais proferidas no processo.

A empresa Direcional Engenharia S.A. contra pontuou, ainda, os argumentos trazidos pelo MPDFT quanto à existência de danos ambientais havidos em virtude da implantação do empreendimento imobiliários, sustentando, em síntese, a existência de processo de licenciamento ambiental concluído, com a emissão das licenças ambientais que autorizariam a instalação e a operação do empreendimento.

Registrou, ainda, que os parâmetros edilícios empregados na construção do prédio respeitaram os limites definidos nas normas urbanísticas locais e que não houve alteração de uso ao lote que causasse a incidência da norma que obrigue ao pagamento da outorga onerosa de alteração de uso, porquanto o disposto na Lei Complementar 730/2006 teria “*deixado de observar a terminologia utilizada nas normas até então vigentes*”.

Visto em perspectiva, a argumentação da empresa ré contradiz o texto literal da lei que adiciona cabalmente uma tipologia de uso ao lote 4/1-C – unidade habitacional de hotelaria residencial – e não se conjuga com o comportamento adotado no bojo do acordo judicial homologado prevendo o pagamento da outorga onerosa.

A resposta da requerida assentou posição quanto à adequação das áreas das unidades imobiliárias e suas respectivas configurações, quanto ao cumprimento das exigências descritas no Código de Obras e Edificações do Distrito Federal para a caracterização de empreendimento com características hoteleiras, remetendo a demonstração do que se sustenta ao laudo técnico que instrumentaliza a contestação.

O ponto da contestação oferecida pela ré alusivo à vinculação de 80% das unidades imobiliárias ao pool de locação encontra na norma do artigo 207, §9º, do Decreto 19.915/1998 sua obrigatoriedade e tem sua a sua constitucionalidade questionada ao fundamento de violação do princípio da reserva legal em virtude de que a norma regulamentar inova em obrigações não previstas no Código de Construções e Edificações do Distrito Federal.

Nada obstante entender-se consistente a argumentação da empresa requerida quanto à inconstitucionalidade da obrigação de vinculação de 80% das unidades imobiliárias do empreendimento a pool de administração, intuitivamente tem-se que o aspecto que notabiliza a atividade hoteleira é justamente a centralização da gestão dos serviços e das locações de

quartos por administradora dedicada, sendo adequada a exigência feita mais à frente no termo de ajuste firmado entre as partes da ACP.

A requerida prosseguiu na sua defesa sustentando a inexistência de lesão aos consumidores quanto à publicidade defeituosa referente à natureza hoteleira do empreendimento, sustentando que as normas do Código de Edificações do Distrito Federal conjugadas com as normas da Lei Complementar 730/2006 resultaria na ampliação dos usos e destinações definidas para o lote 4/1-C do SCE Sul, possibilitando a comercialização de unidade imobiliárias sob a modalidade mista de hotel-residência, com a administração dos serviços de hotelaria realizado por empresa especializada.

O ponto de argumentação levantado pelo MPDFT relativo a vinculação de vagas de garagens a unidades imobiliárias é contraposto com a apresentação da transcrição do memorial de incorporação que dispõe que as vagas de garagem integram a área de uso comum do empreendimento.

Por derradeiro, a empresa requerida defende a capacidade do sistema viário local para suportar do tráfego gerado pela implantação do empreendimento, sustenta o estrito cumprimento das normas que incidem no processo de licenciamento do empreendimento, e arremata sustentando a inexistência de lesão irreparável que ampare a liminar concedida e formula pedido de: (i) a extinção da ação sem julgamento do mérito da ação civil pública por falta de interesse processual, (ii) declaração de inconstitucionalidade do parágrafo nono do artigo 207 do Decreto 28.889/2008 e (iii) e o indeferimento de todos os pedidos formulados pelo Ministério Público do Distrito Federal.

Um acervo documental robusto foi juntado pela empresa Direcional Engenharia contendo estudos técnicos de meio ambiente, projetos de arquitetura, relatórios fotográficos, cópias do processo administrativo de aprovação, manifestações do IPHAN e do Instituto Brasília Ambiental, licenças ambientais, cópias do memorial de incorporação sobre o lote 4/1C, certidões do cartório de registro de imóveis, tudo orientado a lastrear as alegações formuladas em contestação.

O Distrito Federal ofereceu resposta à inicial sustentando que a regulação do uso e destinação do solo que afeta o lote 4/1C do SCE Sul Trecho 04 é a Lei Complementar 730/2006 e não a PR 68/79 como afirma o MPDFT e que a inexistência estudo técnico de

viabilidade técnica a que o *parquet* entende ser condição *sine qua non* para a aprovação do empreendimento é despciendo em face da tecnicidade das normas urbanísticas.

A alegada inconstitucionalidade da Lei Complementar 730/2006 é contestada ao argumento de que não haver violação ao texto da Lei Orgânica do Distrito Federal e que se tal argumento fosse consistente, deveria ser suscitada pelo *parquet* por meio da impugnação feita na via do controle concentrado de constitucionalidade.

O Distrito Federal sustentou não haver vício na expedição do Alvará de Construção 048/2008 que se correlacione com a exigibilidade do prévio recolhimento da outorga onerosa pela alteração de uso para o lote 4/1C, sob o argumento de que diversos julgados do TJDFT manifestando entendimento de que o pagamento da ONALT como condição para a obtenção do alvará viola preceitos constitucionais da ordem econômica e que o Distrito Federal tem outros instrumentos para liquidação e execução do preço público.

O Distrito Federal pontua que a manifestação do IPHAN no curso do processo de licenciamento ambiental é exigência não-prescrita nas normas urbanísticas e procedimentais e alude a julgado Superior Tribunal de Justiça⁷³ que enuncia que a manifestação do Instituto somente se faz necessária nas hipóteses taxativamente prescritas na norma do artigo 17 do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937⁷⁴, fato que não verifica no caso concreto.

O DF registra, ainda, o protagonismo do Distrito Federal para exercer a competência do controle do uso e ocupação do solo urbano, devendo mesmo zelar pela segurança jurídica endereçada pelas decisões administrativas que não devem impactar atos jurídicos que envolvam consumidores dos imóveis comercializados.

Para contrapor o argumento de deficiência no processo de licenciamento e fiscalização na implantação do empreendimento Lake View, o Distrito Federal pontua que o empreendimento foi licenciado com a observância estrita da legalidade e que a fiscalização foi realizada dentro dos parâmetros regulares da norma, mas que tal atividade fora desenvolvida pela AGEFIS e por este motivo a agência deveria figurar no polo da relação processual e que por isso o DF seria ilegítimo para figurar no polo passivo quanto a esse ponto.

⁷³ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Resp 290/460/DF, Min. Relator Franciulli Neto, 2ª Turma, DJ 23/06/2003, p. 302.

⁷⁴ BRASIL, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Decreto-Lei 25 de 30 de novembro de 1937, artigo 17 – “*As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas, ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado*”.

Muito embora concordar com o argumento do MPDFT quanto a necessidade de uma abordagem global para o planejamento territorial, o Distrito Federal pontua um grande número de normas esparsas regulam a atividade relacionada ao urbanismo, fato que deve ser enfrentado pela Administração Pública e que não representa, per se, um indicador de ineficiência na gestão territorial como afirma o Ministério Público.

Registra que a aprovação dos projetos relativos ao empreendimento impugnado ocorreu dentro da estrita regularidade, destacando trecho das informações prestadas pela AGEFIS dando conta de que irregularidades encontradas no curso do processo de aprovação foram detectadas e notificadas ao empreendedor, que as corrigiu no tempo e na forma prescritas nas normas aplicáveis.

Quanto às irregularidades indicadas pelo MPDFT quanto ao processo de comercialização das unidades imobiliárias do empreendimento Lake View o Distrito Federal destaca que o Instituto de Defesa do Consumidor – PROCON – deveria integrar a lide e que a responsabilidade por eventuais práticas ilícitas havidas na comercialização dos imóveis do empreendimento recai sobre a sociedade empresária.

O Distrito Federal sustentou, ainda, a regularidade do processo de licenciamento do projeto arquitetônico do empreendimento Lake View, registrando que as exigências delineadas nas normas incidentes – Lei Complementar 730/2006, Código de Edificação do Distrito Federal e o Decreto Distrital n.º 28.899/2008 – foram integralmente observadas e resultaram na expedição do alvará de construção do empreendimento, considerando os usos permitidos para o lote 4/1-C do SCE Sul definidos pela Lei Complementar 730/2006.

O DF imputa o alegado vício no processo de aprovação do empreendimento, neste ponto, à interpretação feita pelo autor quanto ao uso definido pela Lei Complementar 730/2006, que franqueou ampliação na destinação do lote para abranger apart-hotel e que a alteração de uso se operou por norma legal produzida para atender à dinâmica do mercado imobiliário como mecanismo que viabiliza economicamente a construção de empreendimentos de hotelaria e que tal inovação não desfigura o zoneamento e o uso hoteleiro definido para o local.

Por fim, o Distrito Federal argumentou que a exigibilidade da realização do relatório de impacto de trânsito não ser aplicável ao caso concreto porquanto não há nas normas do Código de Edificação do Distrito Federal tal exigência.

A ver, então, o que manifestou o MPDFT em réplica ao que responderam os requeridos na ACP, sinalizando processo de refluxo nas pretensões inicialmente projetadas nas alegações iniciais.

3.3. A réplica do MPDFT à resposta da empresa Direcional Engenharia

Respondendo, em réplica, as alegações da empresa Direcional Engenharia e do Distrito Federal, o MPDFT refutou o argumento da inexistência de contraditório no inquérito civil que precede a ACP ao passo de que fase inquisitorial não comporta a obrigatoriedade de contraditório, mas tão somente a observância da publicidade dos atos em função de que o escopo do inquérito civil é subsidiar a decisão de ajuizamento ou não da ACP.

O MPDFT ressaltou o vício no processamento da aprovação do projeto materializado na não submissão do processo a manifestação do IPHAN acerca do uso e destinação do lote 4/1-C como área de compensação pela utilização excessiva do lote destinado a abrigar a Academia de Tênis, e na não manifestação daquele órgão quando da aprovação do projeto por força da incidência da norma do artigo 17 do Decreto-Lei 25/1997, que trata da intervenção do IPHAN para a proteção de bens tombados, externando posição de que o órgão tem competência para intervir no processo de aprovação de projetos localizados na área tombada de Brasília, por força da edição de ato administrativo do IPHAN, colacionando jurisprudência do STJ no sentido de que a intervenção do IPHAN não deve ser mitigada pela ação ou omissão de estados e municípios.

Aparentemente, o relatório UNESCO/ICOMOS é tomado como referencial de informação determinante para a formação do convencimento do MPDFT de que implantação de empreendimento sob o a tipologia hotel-residência confronta ordem urbanística define para a ocupação da escala bucólica da orla do Lago Paranoá.

O Ministério Público contesta a afirmação empresa ré de que o IPHAN haveria coonestado inexistência de controvérsia em torno da regularidade da ocupação do sítio tombado naqueles moldes, ressaltando que o relatório daquele órgão haveria registrado a impossibilidade de concluir se o projeto está de acordo com as legislações federal e distrital para o lote em questão e, portanto, em condições de ser aprovado.

Interessante registrar que nesse ponto da argumentação o MPDFT altera a linha de argumentação trazida na petição inicial alicerçada na ocorrência de infração da ordem urbanística e ambiental materializada na ocupação da orla do Lago Paranoá sob aquela moldura fática, com efeitos sobre a área de proteção permanente e resultaria a piora na balneabilidade do Lago Paranoá, com riscos a sua utilização como alternativa para captação de água para o consumo humano.

A parte autora replica a argumentação do empreendedor e afirma a extensão de usos promovida pela legislação urbanística superveniente que adicionou a possibilidade de que sobre o lote 4/1-C possa ser incorporado prédio que abrigue duas destinações: hotel e hotel residência - adicionada com infraestrutura de cozinha e área de preparo de alimentos - e conclui ser devida a prestação da outorga onerosa pela alteração de uso.

Ao refutar o argumento do empreendedor de que a classificação de apartamento constante do registro imobiliário de incorporação fora um mero erro material suscetível de correção perante o registro imobiliário, o Ministério Público expõe o cerne da Ação Civil Pública: os atos jurídicos impugnados, as lacunas interpretativas da norma e a falta de estudos técnicos não poderiam contemplar a aprovação de projeto imobiliário com destinação residencial, uma vez que requisitos essencialmente urbanísticos estariam sendo violados com a destinação residencial.

Em outras palavras, a propositura da ACP impugna a atos administrativos tendentes a consumir a destinação residencial ao prédio incorporado lote 4/1C do SCE Sul. Este é um aspecto que será mais bem tratado no capítulo destinado a criticar os resultados da ação civil pública.

Os pontos relacionados à vinculação das unidades habitacionais a *pool* de administração é outro aspecto tratado pelo Ministério Público como inerente ao uso do tipo hotel residência e que deveria ser endereçado de forma a vincular a proporção de unidades comercializadas, bem como a vinculação de vagas de garagem às unidades imobiliárias que deveriam ser de livre ocupação por hóspedes em trânsito, não abrangidas na descrição de áreas comuns no memorial de incorporação.

Ao tratar dos aspectos relacionados às relações de consumo estabelecidas no processo de comercialização do empreendimento, o MPDFT formulou argumentos que gravitaram em

torno da constituição e de difusão de ofertas não que não se atenderiam aos parâmetros legais positivados no Código de Defesa do Consumidor, sob as vestes de ocorrência de publicidade enganosa.

Por fim, a realização do estudo de tráfego supostamente gerado por decorrência da implantação do empreendimento imobiliário é tratada como tema complementar ao código de edificações do Distrito Federal e que a condição para a aprovação do empreendimento é manifestação de aprovação do relatório de impacto de tráfego e sistema viário do entorno por ato do DER/DF, DETRAN/DF e SEDUMA.

Em resumo, o MPDFT sintetiza sua manifestação sobrelevando os vícios no processo de licenciamento urbanístico e os aspectos não tratados adequadamente na contestação formulada pela empresa Direcional Engenharia.

3.4. A réplica do MPDFT aos argumentos do DISTRITO FEDERAL

A manifestação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios quanto à resposta do Distrito Federal infirma o argumento de que o bloco de impugnações construído não teria aptidão para anular o alvará de construção 048/2008 e a respectiva carta de habite-se, ao expandir a argumentação para além das violações da Planta SCE Sul PR-68/1.

Aduziu a responsabilidade do Distrito Federal pela expedição de licenças e alvarás de construção, pela aprovação de projetos arquitetônicos em desacordo com as normas urbanísticas do Distrito Federal que tratam de uso e ocupação do solo.

Quanto à ilegitimidade para figurar no polo passivo com respeito a violações a normas legais vinculadas ao CDC o MPDFT chama a atenção para o papel do DF enquanto ente federativo dotado de competência legal, poderes e deveres para regular as relações de consumo, o que revelaria o interesse público e social que atrairiam o Distrito Federal para figurar na lide.

A argumentação em torno da exigibilidade da realização do estudo prévio de viabilidade técnica como requisito para o aperfeiçoamento do ato de expedição do Alvará de Construção 048/2008 é norteada pela interpretação dada pela aplicação do dispositivo da Lei Complementar 294/2000 que preceitua que alterações de usos deve ser antecedida do Estudo

Prévio de Viabilidade Técnica (EPVT) em áreas onde não haja Planos Diretores Locais, como na opinião do MPDFT de que seria o caso⁷⁵.

O Ministério Público contrapõe o argumento do Distrito Federal quanto ao fato de que a regularidade da expedição do Alvará de Construção 048/2008 deveria ser analisada pela perspectiva da razoabilidade e da proporcionalidade, por meio de argumento de cunho administrativista clássica pela qual a Administração deveria se pautar pela legalidade estrita disposta na cabeça do artigo 37 da Constituição Federal, e que o Inquérito Civil Público 1.16.000.00098/2003-88 teria tratado da necessidade de ações de regularização urbanística e ambiental do lote 4/1-B do SCE Sul Trecho 04, dentre as quais a realização de EPVT, que reflexamente teria impacto sobre o uso e a destinação afetados ao lote 4/1-C do SCE Sul Trecho 04.

A despeito da existência de controvérsia sobre os limites urbanísticos dos usos requeridos para a compatibilização do uso do imóvel confinante com o lote incorporado pelo empreendimento Lake View, a Administração Pública do Distrito Federal, o MPF e o MPDFT não lançaram mão ou não dispunham de instrumento jurídico apto a estabilizar e fazer convergir situações jurídicas desconformes com as normas urbanísticas incidentes para aquela parcela do território do DF, aspecto que será abordado na seção destinada a tratar do capítulo deste ensaio destinado a tecer considerações sobre o conteúdo do Projeto de Lei 8.058/2014 em tramitação no Poder Legislativo Federal.

As subseções seguintes do presente ensaio destinam-se a analisar as decisões judiciais proferidas pelo juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário, que em verdade consubstancia o ponto de maior atenção e interesse no trabalho, compondo a descrição do que fora decidido, a descrição da metodologia empregada para a realização da análise e os pontos sobre os quais se discorrem as críticas quanto ao teor das decisões judiciais a seguir analisadas e suas repercussões.

⁷⁵ A interpretação que se infere da argumentação do MPDFT é a que área tombada de Brasília teria regulação urbanística tratada pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB – e não por Plano Diretor Local, daí a incidência do dispositivo do artigo 3º da Lei Complementar 294/2000 no caso concreto.

3.5. As decisões proferidas na fase de conhecimento do processo.

O juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário conheceu das alegações formuladas pelo MPDFT em 16 de fevereiro de 2011 e proferiu, no dia seguinte, decisão liminar para conhecer dos argumentos e pedidos formuladas na petição inicial da ACP, acolhendo pedidos e rejeitando outros, a partir da conjugação de três preceitos na fundamentação da decisão: a) prevalência da função social da propriedade; b) estabilização de situações fáticas; c) da informação da controvérsia a terceiros interessados – para:

- (i) Determinar ao Registro de Imóveis que averbe na matrícula dos imóveis integrantes do empreendimento a existência da lide e que archive a petição inicial e a decisão proferida para que terceiros tenham conhecimento das consequências do resultado da ação civil pública;
- (ii) Determinar ao empreendedor que na celebração das promessas de compra e venda, compromissos e ou quaisquer outros relativos às unidades autônomas do empreendimento que faça consignar cláusula de aviso quanto a existência da lide proposta com inicial destes autos, sob pena de incorrer em multa no valor de 20% (vinte por cento) sobre o valor do contrato firmado em desacordo com o preceito, ficando certo que a multa se reverterá em favor de fundo a ser definido na ocasião da eventual e respectiva execução da multa.

A instrução processual culminou na realização de acordo homologado judicialmente entre o Ministério Público do Distrito Federal, o Distrito Federal e a sociedade empresária Direcional Engenharia, tomada a termo na audiência de instrução e julgamento realizada em 24 de maio de maio de 2011, o que evidencia uma atuação expedita das partes com o objetivo de solucionar a controvérsia.

A realização do acordo homologado pelo juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal que delimitou as obrigações da empresa Direcional Engenharia e do Distrito Federal em prazo tão curto, sugere que a solução consensual da controvérsia fora discutida pelas partes antes da realização da audiência, que se prestou para materializar o termo subscrito pelos sujeitos do processo.

O acordo feito entre MPDFT, Direcional Engenharia e Distrito Federal delimitou a controvérsia em menos pontos do que os aduzidos pelas partes na inicial e nas respostas

oferecidas, e regulou condutas em face de violações ao Código de Obras e Edificações do Distrito Federal (COEDF), dispôs sobre vinculação de unidade imobiliárias a pool de prestação de serviços de hotelaria no empreendimento, realização de projetos, resolução de controvérsia envolvendo outorgas urbanísticas, dispondo sobre desvinculação de vagas de garagem das unidades imobiliárias; da correção de material publicitário e a averbação das disposições do acordo na matrícula do imóvel⁷⁶.

O juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do resolveu a fase de conhecimento referenciando-se na disponibilidade do direito deduzido na ação civil pública, fundamentando decisão sobre a premissa de que as violações noticiadas no processo se resolveriam com execução de medidas e obrigações, bem como com o estabelecimento de garantias⁷⁷.

O trânsito em julgado da sentença estabilizou os deveres e obrigações dos requeridos e estreitou a exigibilidade dos direitos àquilo estampado no título judicial, sem que regulasse todos os pontos ventilados na inicial da ACP projetando para a fase de cumprimento da sentença a atenção quanto à concretização das disposições homologadas por sentença.

Antes de analisar o julgado sob a ótica da sua eficácia, estuda-se no próximo subitem o conteúdo do acordo, o processamento da causa e as decisões proferidas pelo juízo, ressaltando os contornos da solução jurídica endereçada para as questões pactuadas e os pontos que não foram regulados no acordo.

⁷⁶ "(i) que as exigências alusivas às violações aos artigos 206 e 207 do Código de Edificações e Construções do Distrito Federal, alusivas a distribuições dos espaços nas unidades autônomas foram retificados pela empresa empreendedora, sujeitando-se a inspeção do corpo técnico do MPDFT e a perícia judicial, sendo o caso, para caracterizar as intervenções realizadas, sob pena de imposição de multa pecuniária de R\$ 300.000,00; (ii) que a designação determinada aos apartamentos ou quartos do empreendimento se referem a unidades habitacionais e repouso, respectivamente; (iii) que 80% das unidades imobiliárias do empreendimento estarão vinculadas ao pool de administração hoteleira em até 180 (cento e oitenta) dias contados da emissão da carta de habite-se, sob pena de imposição de multa pecuniária de R\$ 300.000,00; (iv) que a empresa Direcional Engenharia desenvolverá e aprovará o relatório de impacto de trânsito perante os órgãos competentes para oficiar na aprovação do estudo técnico, sob pena de imposição de multa pecuniária de R\$ 300.000,00; (v) que a empresa requerida se comprometerá, em havendo crédito referente a ONALT ou ODIR em favor do Distrito Federal a ser apurado em processo administrativo próprio, comprovar o recolhimento integral ou parcelado, ou do depósito judicial do preço, sob pena de imposição de multa de R\$ 300.000,00, sem prejuízo da cobrança do crédito pelo Distrito Federal; (vi) que as vagas de garagem estariam desvinculadas das unidades autônomas comercializadas no empreendimento; (vii) que as irregularidades nos materiais publicitários teriam sido corrigidas; (viii) que fora contratada empresa especializada para a administração do pool de locação dos imóveis integrantes do empreendimento; (ix) que as características da lide impõem que as disposições do acordo firmado sejam divulgados para o interesse de terceiros por meio da averbação do termo de acordo e baixa na averbação da decisão liminar proferida em 17/02/2011, com dever da empresa requerida fornecer cópia do termos de acordo aos 218 adquirentes de imóveis no empreendimento; (x) que o Distrito Federal ficaria autorizado a emitir as cartas de habite-se ao empreendimento, sem prejuízo do cumprimento de exigências administrativas comuns".

⁷⁷ "Por certo que a ordem ambiental preconizada no artigo 182 da CF, transmuda em direito coletivo e indisponível, o que assim, a rigor, não admite transação. Contudo, o acordo celebrado nestes autos não importa disponibilidade alguma, senão que os termos reportam-se unicamente à execução de medidas e obrigações voltadas à prevalência da ordem urbanística, inclusive com estabelecimento de cláusulas de garantia. Nesse viés, nada obsta a homologação do presente acordo, sobretudo porque contempla o interesse público e significa o cumprimento dessas reservas legais. Diante do exposto, homologo o presente acordo para que surta seus jurídicos efeitos. Com fundamento no 269, III do CPC, declaro extinto o processo. Sem honorários. Custas pela 1ª reqda., eis que deu causa à instauração da lide".

3.6. Análise do processamento da causa na fase de conhecimento e do conteúdo do acordo homologado pela sentença

3.6.1 – Descrição da aplicação da metodologia de análise de decisão

Neste ponto, é dever registrar a forma pela qual se analisa a decisão judicial, servindo o método de análise de decisão como parâmetro metodológico que baliza a inferência realizada⁷⁸.

O presente estudo de caso tem como objetivo contrastar a solução endereçada pelo Poder Judiciário na decisão judicial que resolve o mérito da ACP, com a facticidade *ex post* apreendida a partir da aferição da verificação ou não verificação dos diferentes aspectos dispostos na sentença, viabilizando conclusões em torno da eficácia da decisão judicial. São essas as diretrizes gerais do tratamento dos dados analisados.

Sem descurar da análise dos conceitos, premissas e preceitos legais presentes na narrativa decisória⁷⁹, a aferição da concretização ou não das condições delineadas na decisão judicial, consiste no contraste entre os pontos regulados pela sentença e as evidências documentais e factuais que evidenciem ou não o cumprimento do que fora estipulado na decisão. Descreve-se, analiticamente, os pontos pactuados em sentença e se verifica se fora ou não cumprida estipulação definida na decisão judicial.

Feito o registro sobre o procedimento metodológico empregado, procede-se à análise da decisão judicial e suas especificidades.

3.6.2. Análise da decisão judicial

Sem dúvida o tempo compreendido entre a distribuição da ação civil pública e a resolução do mérito da ação é um elemento que evidencia uma tramitação extraordinariamente rápida para os padrões da jurisdição do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

⁷⁸ FREITAS FILHO Roberto, MORAIS LIMA, Thalita. *Metodologia de análise de decisão*. em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/1206>, acessado em 04/05/2017, pag. 7.

⁷⁹ Idem, pag. 13

A realização do acordo homologado pelo juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal sugere que a controvérsia fora objeto de tratativas entre as partes em momento anterior à realização da audiência, que emprestou validade ao termo subscrito pelos sujeitos do processo.

Por outro lado, ao se contrastar os pedidos liminares formulados pelo MPDFT com as tutelas provisórias deferidas, infere-se que a decisão proferida somente acolheu os pedidos orientados a difusão da informação da existência da lide a terceiros com a inclusão de cláusula nos contratos de compra e venda das unidades autônomas do empreendimento e a averbação nas matrículas dos imóveis do teor da decisão liminar proferida.

Fato é que a decisão liminar preferida apenas tangenciou os negócios jurídicos realizados entre empreendedor e terceiros ao processo, por não determinar quaisquer abstenções a comercializar unidades enquanto pendesse a lide. Isso colaborou, por certo, para consumir a incorporação do prédio sobre o lote 4/1-C, local que, vale recordar, fora indicado em inquérito civil para se destinar a área de compensação pelo uso excessivo do lote 4/1-B do SCE/S Trecho 4 aduzido como fundamento da ACP.

Da análise da decisão liminar se conclui que as premissas ali delineadas são a consumação da incorporação feita sobre o lote 4/1-C e a necessidade de publicidade da lide, pontos que acabam por conferir a definitividade da ocupação naquele sítio da orla do Lago Paranoá, com desdobramentos nas etapas de conhecimento e execução do julgado, esta destinada a apurar tão somente o cumprimento das medidas e execuções delineadas no acordo submetido a homologação judicial.

Com efeito, é lícito afirmar que a decisão liminar proferida contribuiu de forma determinante para a irreversibilidade da incorporação no lote 4/1-C e a estabilização dos negócios jurídicos já consumados, sem, no entanto, regular prospectivamente os negócios jurídicos realizados em momento subjacente a sua prolação, para, por exemplo determinar a averbação de que negócios jurídicos ulteriores estariam submetidos a obrigatoriedade do encargo de vinculação a *pool* de administração hoteleira.

Interessante perceber, ainda, que a decisão judicial analisada toma como premissa que o litígio não atinge direito indisponível, assentando que os elementos objetivos acordados e submetidos a homologação se referem a execução de medidas corretivas e obrigações voltadas a prevalência da ordem urbanística.

Por certo, o decisor balizou a sentença na sinalização dada pelo Ministério Público do Distrito Federal de que as formulações feitas na ACP em torno do impacto do empreendimento no meio ambiente não seriam juridicamente relevantes, daí o fundamento de sua não oposição à transação realizada entre as partes autora e réus.

Das duas hipóteses possíveis, restará uma. Ou a formulação feita originalmente na ACP pelo Ministério Público fora absolutamente infundada, ou o MPDFT transigiu em matéria cuja indisponibilidade é regra por força de preceito. Trata-se de questão de alta relevância sob vários ângulos e que tem repercussão que supera a esfera afetada tão somente à ordem urbanística.

É certo, ainda, que a decisão analisada comportou os elementos constitutivos alusivos ao artigo 458 do Código de Processo Civil de 1973, vigentes à época de sua prolação. Contudo, os fundamentos presentes na sentença que homologou o acordo certamente não se compatibilizariam com os parâmetros prescritos no artigo 489 do Código de Processo Civil de 2015, porquanto se verifica déficit argumentativo na fundamentação da decisão, em razão da existência de causa de pedir originária aludindo direitos coletivos indisponíveis aspecto que, por certo, recomendaria uma *ratio decidendi* exauriente quanto aos motivos pelos quais o juízo decisor registrou a inexistência de bem jurídico insuscetível a negócio jurídico processual.

Feitas as observações quanto ao conteúdo da decisão interlocutória e do teor da sentença proferida resta cotejar os pontos aduzidos na petição inicial da ACP *vis a vis* as disposições homologadas pelo juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário.

O cotejo entre os pedidos formulados pelo MPDFT e o que foi acordado entre as partes e homologado em juízo, evidencia, em primeiro lugar, a transigência do autor para com aspectos suscitados na sua manifestação inicial em face de uma situação fática pouco propensa a alterações substanciais, muito em razão da consumação da incorporação do prédio e da realização de negócios jurídicos envolvendo 85% das unidades imobiliária do empreendimento.

Com efeito, as partes acordaram com a solução de que as unidades imobiliárias comercializadas vincular-se-iam, por esforço do empreendedor, ao pool de imóveis

administrados pela empresa de hotelaria a ser contratada, considerando o inadimplemento desta avença a aplicação de multa pecuniária de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

É de se registrar que a regra delineada na decisão quanto à vinculação de unidades imobiliárias a pool de administração hoteleira é tratada com aspecto central na causa ajuizada pelo MPDFT, apto a afastar a violação à ordem urbanística ao induzir a preponderância da destinação hoteleira para o lote 4/1-C do SCE Sul Trecho 4.

A solução definida pelas partes e homologada na sentença quanto à questão da vinculação de unidades do empreendimento ao pool de administração hoteleira, leva à conclusão de que descumprimento do ponto acordado implicaria tão-somente a imputação no pagamento de pecúnia ao empreendedor, sem, no entanto, repercutir juridicamente sobre os adquirentes dos imóveis no empreendimento Lake View.

A solução encaminhada para aquele ponto do acordo estipulou prazo para que o empreendedor buscasse a vinculação das unidades imobiliárias ao pool de administração hoteleira e definiu multa pecuniária para o caso de não cumprimento da disposição, disposição que comporta questionamentos quanto aos limites subjetivos da coisa julgada material e quanto à eficácia intertemporal do acordo e aos incentivos implícitos ao adimplemento.

A rigor, os adquirentes de unidades imobiliárias comercializadas não compuseram a lide e, portanto, estes não estariam juridicamente obrigados a suportar os encargos dessa avença, nada obstante estarem submetidos aos efeitos da coisa julgada produzido no âmbito da ACP, neste caso regulada pela norma do artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor.

A obrigatoriedade de averbação da adesão ao pool de administração hoteleira preceituada no acordo implicaria novação nos negócios jurídicos de compra e venda, o que demanda a imprescindível anuência dos adquirentes de imóveis no empreendimento, submetendo a eficácia do acordo de vontades a condição aleatória e de cumprimento incerto, que ao final do ensaio ter-se-á por não verificada.

Contrastando a obrigação a que o empreendedor se vinculou com os efeitos de seu descumprimento, infere-se que este ponto do acordo deveria produzir efeitos econômicos mais representativos ao empreendedor, de forma a criar incentivos negativos ao

inadimplemento da obrigação de vinculação de unidades imobiliárias ao pool de administração hoteleira.

As controvérsias referentes à disposição dos espaços e de utilidades nas unidades imobiliárias, cujas violações se referem às exigências descritas nos artigos 206 e 207 do Código de Edificações e Obras do Distrito Federal, foram encaminhadas para solução na forma de declaração de conformidade emitida pela empresa empreendedora a ser submetida a verificação por parte de experts designados no bojo do acordo de vontades.

As partes, assim, equacionaram a questão a partir da delimitação do momento em que se apuraria a conformidade ou desconformidade da questão suscitada, a forma pela qual a verificação do cumprimento da obrigação transcorreria, a quem competiria realizar a apuração da correção alegadamente realizada, dispondo também sobre os limites da responsabilidade na hipótese de descumprimento do acordo de vontades.

O encaminhamento dado pelas partes a essa questão, remeteu à fase de cumprimento da sentença a concretização e a aferição da conformidade ou desconformidade do ponto convencionalizado, sobrelevando o papel dos peritos designados no acordo.

Vale registrar que o efeito jurídico prescrito no acordo firmado entre as partes endereçou apenas multa pecuniária como consequência do descumprimento dessa disposição. Com efeito, ao delimitar os efeitos jurídicos do inadimplemento deste ponto do acordo a apenas à consequência pecuniária prescrita, pode abrigar uma solução que economicamente sirva de incentivo ao seu descumprimento.

As partes convencionaram, ainda, que a controvérsia em torno da exigibilidade da prestação do encargo referente a outorga onerosa pela alteração de uso – ONALT – seria resolvida no curso de processo administrativo no qual se discutiria a ocorrência ou não de extensão dos usos permitidos ao lote 4/1-C por decorrência da promulgação da Lei Complementar 730/2006.

A controvérsia envolvendo a realização de estudos de tráfego e eventual adequação do sistema viário no entorno do empreendimento Lake View recebeu tratamento pelo qual o empreendedor se comprometeu suprir tais exigências, sob pena de imposição de multa pecuniária, sem, no entanto, estipular prazo para adimplir a obrigação.

Observe-se que, por exemplo, se o empreendedor se defrontasse com custos de realização de estudos e de execução de obras viárias em montante superior estipulado no acordo homologado, teria, em tese, incentivo a inadimplir o acordo e tão somente suportar os encargos pecuniários definidos na decisão analisada em virtude da ausência de disposição que determinasse a cominação de fazer conjugada com a obrigação de prestar o valor delimitado no título judicial.

3.6.3 – Efeitos jurídicos da sentença apurados na fase de cumprimento de sentença

Nos desdobramentos do acordo homologado pelo juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário é onde se infere a eficácia da sentença, sob a perspectiva daquilo que se pontuou nas manifestações de parte a parte e do que se pactuou.

A análise dos efeitos da sentença, por óbvio, parte do conteúdo do acordo homologado pela sentença e contempla os pontos pactuados, qualificando-os a partir da aferição das situações fáticas constituídas com o curso da etapa de cumprimento da sentença no processo judicial.

O teor do acordo homologado foi posto em execução na forma pactuada, a partir da realização de perícia judicial tendente a aferir a consecução ou não dos pontos consensuados pelas partes. Neste sentido, as partes – MPDFT e Direcional Engenharia - formularam quesitos e foi nomeada perita pelo juízo com o escopo de caracterizar o cumprimento ou não das obrigações descritas no termo de acordo firmado entre as partes.

Das questões formuladas de parte a parte houve por respondidas quase todos os quesitos, especialmente aqueles afetados às características físicas e operacionais que qualificam o uso e destinação do empreendimento.

Quanto à adequação dos espaços comuns do empreendimento e dos espaços de uso exclusivo das unidades imobiliárias às normas do Código de Edificações e Obras do Distrito Federal a perita designada pelo juízo assentou o cumprimento integral das obrigações convencionadas no acordo judicial, demonstrando documentalmente a realização e a aprovação de estudos de tráfego perante o Departamento de Trânsito do Distrito Federal.

Da formulação quanto à exigibilidade da cobrança de outorga onerosa pela alteração de uso suscitada pelo MPDFT na peça inicial da ACP, a perita judicial afirmou não ter havido alterações nos usos preceituados para o lote 4/1-C por decorrência da aprovação da Lei Complementar 730/2006, havendo tão somente uma extensão do uso previsto para o imóvel. Trata-se de afirmação que enfrenta reflexões ao passo em que um dos fatos geradores da cobrança da outorga onerosa pela alteração de uso de lotes urbanos é, nos termos do que trata a Lei Complementar 294/2001, a extensão do uso.⁸⁰

O aspecto central tratado na ACP e convencionado pelas partes no acordo submetido a homologação judicial atrai maior atenção em virtude do que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios assenta em suas manifestações ao longo da fase de conhecimento da lide.

A caracterização do uso e destinação do empreendimento a atividade hoteleira se consubstancia, de acordo com o Código de Edificações e Obras do Distrito Federal e o decreto distrital que o regulamenta, com a vinculação das unidades imobiliárias a pool de administração hoteleira realizada por empresa especializada, ponto ressaltado como de maior relevância na ação civil pública.

Neste sentido, as partes convencionaram solução concebida para construir a vinculação de 80% das unidades imobiliárias do empreendimento a partir da assunção da obrigação pela empresa incorporadora de fazê-lo em prazo determinado, sob pena da imposição de multa pecuniária de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

A realização da perícia judicial após o prazo estipulado para o adimplemento da obrigação assumida pela parte ré na ACP evidenciou o não-cumprimento da estipulação feita pelas partes no acordo homologado pelo juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário, importando na instauração de etapa de cumprimento de sentença para a execução do montante atribuído a título de cláusula penal do acordo.

Afora a atecnia empregada pelo Ministério Público do DF e Territórios ao manejar execução de título judicial contra devedor solvente ao invés instrumentalizar cumprimento da sentença, é fato que acordo realizado no processo quanto a esse ponto se mostrou ineficaz para alcançar o objetivo pretendido pelo MPDFT e isso merece atenção especial.

⁸⁰ DISTRITO FEDERAL, Lei Complementar 294 de 27 de junho de 2000, artigo 2º.

Como afirmado anteriormente neste ensaio, o juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário proferiu decisão interlocutória liminar concedendo pedido liminar apenas e tão somente para dar publicidade a terceiros e aos adquirentes de unidades imobiliárias acerca da existência da ação, sem determinar o acréscimo de disposição contratual tratando a vinculação de unidades imobiliárias remanescentes ao pool de administração hoteleira, tampouco determinado a integração dos adquirentes dos imóveis já comercializados ao polo passivo da ACP.

A decisão interlocutória, por estes aspectos, acabou por projetar o resultado da lide nos moldes do que restou caracterizado na perícia judicial, que assentou a impossibilidade jurídica de compelir os adquirentes de unidades imobiliárias a se vincularem ao pool de administração hoteleira em razão de não terem sido alcançados pela autoridade da coisa julgada material constituída na ação civil pública neste ponto.

Interessante notar que a pretensão do Ministério Público quanto à vinculação das unidades imobiliárias a pool de administração hoteleira deveria, necessariamente, avançar sobre direitos de terceiros não integrados à lide, à medida em que ao momento da propositura da ação foi noticiado pelo próprio autor a existência de unidades imobiliárias comercializadas, sem que houvesse qualquer ressalvas nos contratos de promessa de compra e venda disposição tratando da vinculação de imóveis a pool de administração.

O não-cumprimento da disposição acordada pelas partes quanto ao tópico pool de administração hoteleira foi noticiada no laudo pericial, que informou a iniciativa da sociedade empresária requerida de informar o teor do termo de acordo firmado com o MPDFT, bem como oportunizar aos proprietários de unidades imobiliárias a adesão voluntária aos serviços.

A rigor, a vinculação das unidades imobiliárias aos serviços hoteleiros deveria ter sido objeto de averbação no registro imobiliário para que se obtivesse a eficácia jurídica projetada no acordo homologado judicialmente. Contudo, não foi esse o cenário descrito pela perita designada pelo juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário.

A eficácia duvidosa da disposição abrangida na sentença judicial quanto à vinculação de unidades imobiliárias do empreendimento Lake View ao pool de administração hoteleira fica patente quando a empreendedora aduz a nulidade da estipulação feita no termo de acordo ao argumento de que no momento prolação da sentença homologatória haviam sido

comercializadas 218 das 232 unidades imobiliárias, e que a disposição alhures haveria de enfrentar direitos de terceiros não integrados à lide e, por isso, seria ineficaz.

Não surpreende que a incorporadora tenha se valido do argumento que carrega um *venire contra factum proprium*, cujos efeitos econômicos restaram circunscritos aos limites definidos pela multa penal pelo descumprimento da avença. O que chama a atenção é que a integração dos adquirentes ao polo passivo da ação tenha sido olvidada pelo Ministério Público do Distrito Federal em dois momentos: na propositura da ação e no estabelecimento dos termos do acordo. Também chama a atenção que o juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário não tenha vislumbrado a ineficácia da disposição quando da homologação do termo de acordo.

Vale observar que a modulação dos efeitos econômicos e jurídicos decorrentes do inadimplemento da obrigação da incorporadora em proceder à vinculação das unidades imobiliárias ao pool de administração hoteleira em verdade serviu de incentivo a que a disposição não fosse consumada conforme o que fora definido no acordo submetido a homologação pela sentença.

Os dados obtidos em diligência realizada no dia 03/02/2017, em que se entrevistou a representante da administradora do condomínio civil constituído em virtude da incorporação do empreendimento Lake View Resort, evidenciam os números que suportam a conduta engendrada pela incorporadora no curso do processo e que, malgrado, não foram antevistos pelo MPDFT e pelo juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário.

As 232 unidades do empreendimento têm metragem entre 42 e 100 metros quadrados, com valores médios de R\$ 500.000,00 a R\$ 1.500.000,00, respectivamente, e cotas condominiais que variam de R\$ 750,00 a R\$ 1.500,00, cuja propriedade é predominantemente dispersa entre os adquirentes. Os proprietários, de fato, chegaram a constituir pool de imóveis vinculado empresa de administração de serviços hoteleiros entre 2013 e 2015 por deliberação condominial, mas a disposição assemblear deliberou a rescisão do contrato de administração hoteleira.

A observação dos parâmetros de preços de locação do empreendimento – R\$ 2.800,00 a R\$ 7.500,00 ao mês – o perfil temporal dos contratos que quase integralmente têm vigência

anual ou bienal e a inexistência de pool de administração hoteleira, permite algumas conclusões sobre o que pretendeu com êxito a incorporadora requerida.

Primeiramente, a multa incidente na hipótese de inadimplemento da obrigação de vinculação de 80% das unidades a pool de administração hoteleira foi modulada em patamares insuficientes a desestimular o inadimplemento, ao passo que o montante avençado representa montante correspondente a 20% do valor de uma unidade imobiliária, pouco mais do que um ano de cotas condominiais ordinárias ou a locação de uma unidade por 40 meses.

A ausência de outras repercussões decorrentes do inadimplemento da obrigação de vincular 80% das unidades ao pool de administração acabou por segregar os efeitos jurídicos do descumprimento da sentença a somente a obrigação de prestar valor líquido, que se prestado de forma consensual ou não tem o efeito liberatório geral de toda sorte de deveres e obrigações discutidos na ação civil pública.

Ou seja, o custo imposto pelo Ministério Público do Distrito Federal, com o beneplácito do juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário, ao empreendedor para constituir um condomínio residencial às margens do Lago Paranoá foi R\$ 300.000,00, valendo registrar que toda a argumentação desenvolvida pelo MPDFT gravitou justamente em torno da impossibilidade de implantação de condomínio residencial naquele sítio.

Surpreende que dentre as disposições encetadas pelas partes na ação não tenha sido tratada a não ocupação da área de proteção permanente que estrema o terreno sobre o qual houve a incorporação imobiliária, que foi objeto de alterações substanciais e não foi reservada a livre circulação de pessoas conforme preceituado em outras ações civis públicas ajuizadas pelo MPDFT.

As evidências apreendidas nos autos do processo estudado e na diligência realizada no empreendimento dão conta do descompasso entre o que foi postulado em juízo, do que foi sentenciado e o resultado do processo apurado *ex post*.

É lícito, neste sentido, afirmar a ineficácia das decisões judiciais proferidas na ação civil pública de modo a resguarda o bem jurídico tutelado pelo autor, que, registre-se, deixou de integrar ao polo passivo da ação quem desde o início deveria ser réu e, com isso, colaborou para o resultado diametralmente oposto ao que se projetou no momento primeiro da ACP.

Neste ponto do trabalho é que se verifica a limitação dos instrumentos regulatórios disponíveis no ordenamento jurídico para o endereçamento de soluções adequadas no bojo das ações coletivas e que dá ensejo a breve reflexão sobre as perspectivas trazidas pelo Projeto de Lei 8.058/2014, aspecto que será tratado de forma detalhada no próximo capítulo deste ensaio.

4 LACUNA NORMATIVA NO SUBSISTEMA DAS DEMANDAS COLETIVAS REFERENTES A POLÍTICA PÚBLICA DE FISCALIZAÇÃO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO, O PROJETO DE LEI 8.058/2014 E O CASO CONCRETO

O derradeiro capítulo deste ensaio parte da constatação de que efeito jurídico projetado pela sentença que resolve a lide não se aperfeiçoou no plano factual, e que isto pode ter a ver com lacunas normativas no subsistema processual coletivo.

A incongruência entre o comando da sentença e os efeitos jurídicos projetados no título judicial - se demonstrou nos capítulos precedentes. Um gap normativo no subsistema processual coletivo é aspecto a que a literatura jurídica se refere cita como fator que contribui para ineficácia de decisões judiciais proferidas em processos coletivos que gravitem em torno de atividades subsumidas a políticas públicas.

Percorrendo a narrativa dos fatos ocorridos no curso das fases processuais é possível constatar momentos em que as normas processuais vigentes ou não foram bem aplicadas à causa ou não tinham aptidão para endereçar solução jurídica adequada para o caso concreto.

Duas observações preliminares se impõem acerca da construção normativa no subsistema processual coletivo em sentido amplo: Primeiramente, não se pode deixar de mencionar o esforço legiferante empreendido na reforma do Código de Processo Civil, submetido a veto pelo Presidente da República no disposto do artigo 330 quanto às ações coletivas no estatuto processual.

Em outro sentido, há formulações de lege ferenda no horizonte legislativo que tratam da atuação do Poder Judiciário no encaminhamento de soluções relacionadas a direitos coletivos judicializados no âmbito de políticas públicas, constantes do Projeto de Lei N.º 8.058/2014 de autoria do Deputado Federal Paulo Teixeira.

Neste sentido é que se propõe uma breve leitura dos dispositivos do Projeto de Lei 8.058/2014 e uma reflexão acerca de sua aplicação ao caso concreto.

4.1. Projeto de Lei 8.058/2014 em perspectiva

O projeto de lei 8.058/2014 provoca discussões interessantes na literatura jurídica, tendo quem o suporte e quem o considere desnecessário ao subsistema processual coletivo.

Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Paulo Henrique dos Santos Lucon produziram ensaio sobre o Projeto de Lei 8.058/2014 externando ser oportuno e mesmo necessário haver norma legal vocacionada a endereçar soluções para demandas coletivas cujos objetos estejam relacionados a execução de atividades abrangidas por políticas públicas, pontuando que o ordenamento jurídico não comporta regulação específica acerca do tema⁸¹.

Lênio Luiz Streck entende o Projeto de Lei 8.058/2014 como dispensável ao sistema processual vigente, ao argumento de que o bloco normativo já existente na Lei da Ação Civil Pública, na Lei da Ação Popular, no Código de Defesa do Consumidor, conjugado com as disposições do CPC, bastariam para instrumentalizar a jurisdição para endereçar decisões judiciais proferidas em demandas coletivas, tecendo críticas sobre os efeitos da interferência do Poder Judiciário sobre decisões sobre a alocação de recursos e sobre a execução de políticas públicas pelo Poder Executivo⁸².

O certo é que argumentos sólidos de parte a parte servem bem a evidenciar a tentativa de sistematização de normas legais concebidas com o escopo de aplicação definida para litígios coletivos ou envolvendo bens jurídicos coletivos ou difusos, mormente quando há em jogo políticas públicas consideradas ineficientes ou disfuncionais.

Sem qualquer demérito à crítica feita por Lênio Streck e Martônio Mont'Alverne Barreto Lima ao projeto de lei, entende-se haver uma lacuna não preenchida no ordenamento jurídico brasileiro versando sobre a resolução de demandas envolvendo a execução de políticas públicas, presente no sistema judicial norte-americana e em outros países⁸³

⁸¹ GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LUCON, Paulo. Projeto de Lei 8.058/2014 – Considerações gerais e proposta de substitutivo em https://www.academia.edu/33427602/Projeto_de_Lei_N._80582014_Considera%C3%A7%C3%B5es_Gerais_e_Proposta_Substitutivo.pdf Acessado em 20/06/2017

⁸² STRECK, Lênio Luiz. *Lei das Políticas Públicas é 'Estado Social a golpe de caneta em* <http://www.conjur.com.br/2015-fev-10/lei-politicas-publicas-estado-social-golpe-caneta>. Acessado em 22/06/2017.

⁸³ GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LUCON, Paulo. PL sobre controle judicial de políticas públicas é constitucional em http://www.conjur.com.br/2015-fev-23/pl-control-jurisdicional-politica-publica-constitucional#_ftn3. Acessado em 22/06/2017.

Antes de avançar especificamente nas reflexões que correlacionem o teor do PL 8.058/2014 com os resultados havidos neste ensaio, vale observar que conteúdo do artigo 333 do Código de Processo Civil, vetado pela Presidente da República, difere essencialmente do que pretendem os dispositivos do Projeto de Lei 8.058/2014.

Ao passo em que a reforma do CPC pretendeu regular a conversão de ações individuais em ações coletivas, enquanto o Projeto de Lei 8.058/2014 pretende regular a forma pela qual o Poder Judiciário deve proceder ao julgar as ações judiciais propostas individual ou coletivamente tendo como objeto postulações que impactem a execução de políticas públicas.

É certo pontuar que a razão da existência do Projeto de Lei 8.058/2014 decorre do enorme influxo de processos judiciais verificado no Poder Judiciário a que alude Herman Benjamin⁸⁴, especificamente quanto a demandas versando sobre a realização de ações que concretizam políticas públicas. Esta afirmação está presente na justificativa do projeto de lei e encontra rebatimento na realidade dos tribunais frequentemente compelidos a apreciar pedidos e proferir decisões que impõem escolhas sobre quem deve ser assistido por algum serviço público em detrimento de alguém.

4.2 – Aspectos *de lege ferenda* que tornariam a aplicação dos enunciados normativos do Projeto de Lei 8.058/2014 mais eficaz para a solução da controvérsia constante da ação civil pública analisada.

Ação civil Pública e seus resultados estudados no curso do presente ensaio são indicativos tanto da disfuncionalidade da execução da política urbana de regulação do uso do solo, preconizada na Lei Orgânica do Distrito Federal⁸⁵, nos Planos Diretores de Ordenamento Territorial do DF⁸⁶ e no Estatuto da Cidade⁸⁷, quanto da ineficácia dos instrumentos jurídicos processuais manejados no bojo da ação civil pública, uma vez que o resultado da ACP estudada contrasta substancialmente com o que se concebeu para a ocupação da Orla do Lago Paranoá no Setor De Clubes Esportivos Sul.

⁸⁴ BENJAMIN, Antônio Herman V., *A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico*. In: *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014. p. 310.

⁸⁵ DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal, artigos 314-326

⁸⁶ DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar N.º 803/2009.

⁸⁷ BRASIL. Lei Federal 10.257/2001

As ocupações irregulares verificadas no relatório UNESCO/ICOMOS ao longo da escala bucólica da Orla do Lago Paranoá guardam semelhanças que evidenciam uma disfuncionalidade crônica na execução política urbana do Distrito Federal, tendo sido submetidas a ações judiciais que se revelaram ineficazes endereçar soluções que compatibilizassem a cidade formal à cidade real.

A virtual ineficácia das ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal contra o Distrito Federal e os empreendedores de projetos imobiliários desenvolvidos em desconformidade com as normas urbanísticas, indica a existência de um hiato normativo com aptidão a endereçar soluções para controvérsias de natureza urbanísticas e ambientais no bojo da realização de políticas públicas destes setores de atuação do Poder Público.

É nesse sentido que se vislumbra a oportunidade e a conveniência da integração do Projeto de Lei 8.058/2014 ao ordenamento jurídico brasileiro, para suprir uma lacuna para a atuação do Poder Judiciário na interação com a execução das políticas públicas.

Observe-se, por exemplo, que o caráter policêntrico do contraditório instaurado, a amplitude do diálogo entre os agentes do processo, da cognição amplificada do objeto da controvérsia, do preceito colaborativo e da previsão de comandos judiciais abertos, flexíveis e progressivos⁸⁸ são atributos que se prestam a promover correção de problemas que requerem atuação continuada, ao longo de vários exercícios financeiros até que a consecução das metas definidas na decisão se materializem.

No caso concreto, o processo de controle jurisdicional concebido no Projeto de Lei 8.058/2014 possibilitaria, por exemplo, compreender e endereçar soluções compatíveis com as diferentes controvérsias envolvendo ocupações irregulares ao longo da Orla do Lago Paranoá, modulando o comportamento dos órgãos de fiscalização e de licenciamento de modo a balizar e descrever num determinado horizonte temporal, as condições para a implantação e operação dos projetos imobiliários corrigindo-se desconformidades de uso e destinação sob bases flexíveis e progressivas no tempo.

⁸⁸ BRASIL, Projeto de Lei 8.058/2014, artigo 2º.

Observe-se que na etapa de cumprimento de sentença na ação civil pública foi realizada perícia judicial com escopo de caracterizar o adimplemento das condições definidas no termo de acordo submetido à homologação por sentença.

O tempo compreendido entre a realização do acordo e a apuração das desconformidades caracterizadas na perícia, à vista do que se convencionou no termo de acordo é consequência do que o instrumental processual vigente tem a oferecer e produziu resultado diametralmente oposto ao pretendido pelo Ministério Público do Distrito Federal e Território.

Especula-se que os instrumentos contidos no Projeto de Lei 8.058/2014, especialmente aqueles concebidos na fase pré-processual do controle judicial, teriam melhor aptidão para endereçar soluções para a correção de disfunções originadas no processo de licenciamento urbanístico do empreendimento, tais como a assistência técnica mais estreita e da intervenção colaborativa dos sujeitos do processo.

É lícito afirmar que a solução endereçada para o empreendimento Lake View contrastou com o que se verificou em outras ações civis públicas ajuizadas contra a instalação de empreendimentos imobiliários ao longo da Orla do Lago Paranoá, porquanto não há notícia da realização de acordos judiciais ou termos de ajustes à conduta. Não é possível, entretanto, compreender a motivação das partes da ACP 2011.01.1.026727-4 para pactuarem que foi submetido a homologação judicial, máxime nos moldes do que foi avençado e dos incentivos econômicos ao inadimplemento das condições do acordo.

De todo modo, o que há em perspectiva é uma atuação anômala da Administração no exercício da política pública de regulação do uso do solo na região da Orla do Lago Paranoá, detectada pelo MPDFT que ajuizou ação civil pública sob fundamentos equivalentes aos aduzidos em outras ações, mas sem contar com uma resposta uniforme do Poder Judiciário para a solução das controvérsias instaladas nos sítios da área tombada do Distrito Federal, à mingua de instrumentos processuais como a reunião de processos nos quais a disfuncionalidade da política pública de ordenamento do uso do solo fosse a causa de pedir na demanda, conforme preceitua do artigo 23 do projeto de lei.

Neste mesmo sentido é que se tem a percepção de que a controvérsia em torno da impropriedade da utilização do lote 4/1-C do SCES Trecho 4 para uma incorporação imobiliária vinha sendo debatida pelos órgãos competentes pelo licenciamento urbanístico, ambiental e de defesa do patrimônio artístico muito antes da expedição dos atos administrativos que autorizaram a incorporação e a construção no lote, tendo sido inclusive objeto do inquérito civil 116.000.000998/2003-88, no qual haveria a sinalização de que aquele bem imóvel deveria ser destinado a comportar áreas não edificantes.

A insuficiência dos instrumentos aptos a dar efetividade às diretrizes técnica para o adequado uso e destinação do lote 4/1-C poderia ter sido suprida pelos mecanismos trazidos pelo Projeto de Lei 8.058/2014 e o cenário de usos naquele trecho da Orla do Lago Paranoá poderia concretizar o meio ambiente criado alinhado com as diretrizes concebidas originalmente para a escala bucólica do Plano Piloto.

Afora as impropriedades apontadas nas decisões judiciais analisadas no presente ensaio, que poderiam ter sido melhor endereçadas pelas vigentes à época dos fatos, não remanescem dúvidas de que o novel instituto tem o potencial de aperfeiçoar a atuação do Poder Judiciário diante da disfuncionalidade na execução para além das políticas públicas de saúde, educação e segurança.

O PL 8.058/2014 tem muito a contribuir no endereçamento de soluções para ações de políticas públicas nas áreas de meio ambiente e urbanismo, calendarizando as obrigações do Poder Público quanto ao tempo para a tramitação de processos administrativos, definindo critérios para a alocação de recursos públicos de fundos setoriais, obrigando à Administração Pública a concretizar preceitos de transparência e controle social, sob pena de imposição de punição à pessoa natural do gestor público inerte que inadimplir com o que fora pactuado ou definido em sentença judicial.

Atividades afetadas a políticas de regularização urbanística, fundiária e ambiental são também elegíveis a receber o aporte dos mecanismos jurídicos e processuais trazidos no Projeto de Lei 8.058/2014, pois se estruturam sobre processos compostos por estudos, projetos e atos administrativos destinados a corrigir e compatibilizar situações fática com relação às normas ambientais, urbanísticas e com a malha fundiária urbana e rural.

É lícita a afirmação que as causas coletivas ajuizadas na atualidade contra a Administração Pública fundamentadas na não prestação de um determinado bem da vida, no mau funcionamento de unidades de saúde ou a irregularidade ambiental de empreendimento podem ser aperfeiçoadas com o aporte de mecanismos de solução contidas no PL 8.058/2014 e que os termos de ajustes de condutas e sentenças que resultam destas ações têm potencial de projetarem efeitos não alcançados por decisões proferidas sob o figurino delineado na LACP.

Em síntese, diversas são as possibilidades de que lacunas de efetividade de políticas pública possam ser detectadas e corrigidas por meio da intervenção controlada do Poder Judiciário para estabilizar controvérsias, definir deveres e obrigações, estipular critérios de atuação e metas de funcionamento de serviços, a partir da calendarização de ações voltadas ao alcance de metas, à correção de irregularidades e aprimoramento de atividades, projetos e mesmo de programas definidos nos orçamentos públicos.

CONCLUSÃO

A análise de caso empreendido neste ensaio é sugestiva de que as atividades de fiscalização e regulação do uso do solo urbano no Distrito Federal toleraram e viabilizaram a implantação de projeto imobiliário área cujo uso deveria ser mais estrito que os definidos no processo de licenciamento e que a ação civil pública analisada não logrou corrigir uma facticidade que vulnera a concepção urbanística original de Brasília.

A atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios na resolução da controvérsia foi determinante em sentido negativo, por endereçarem solução que infirmou a premissa definida para a destinação da escala bucólica da Orla do Lago Paranoá, ao passo em que coonestaram regras e incentivos implícitos para a consolidação de ocupações predominantemente residenciais no lote 4/1-C do SCES Trecho 04.

Vale registrar que o mesmo *modus operandi* adotado pelos empreendedores do projeto imobiliário Lake View foi utilizado por grupos empresariais diversos ao longo da Orla do Lago Paranoá, a partir da percepção de disfuncionalidade verificada nos órgãos responsáveis pela regulação do uso do solo e da fiscalização no âmbito do Distrito Federal, dando azo a ações civis públicas ineficazes para fazer valer a destinação concebida para a escala bucólica por Lúcio Costa.

Identificou-se que a virtual ineficácia das ações civis públicas contra as ocupações irregulares ao longo da orla do Lago Paranoá, noticiada pela UNESCO, pode ter a ver com a insuficiência instrumental do aparato posto à disposição do Poder Judiciário e do Ministério Público para buscar a conformidade da atuação da Administração Pública no exercício de suas atribuições, competências políticas.

Com efeito, o ensaio projeta a existência de um gap normativo que regule a atuação do Poder Judiciário no exercício da intervenção no campo das políticas públicas, corrigindo as impropriedades, anomalias e as disfunções verificadas na execução das políticas de regulação do uso e ocupação do solo urbano no âmbito do Distrito Federal, sinalizando a oportunidade e a conveniência da integração das disposições constantes do Projeto de Lei 8.058/2014 ao ordenamento jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALPA, Guido; BESSONE, Mario; GAMBARO, Antonio. *Aperti privatistici dela tutela dello ambiente: l'esperanza americana e francesa*, In: GAMBARO, A. (Org.) *La tutela degli interessi difusi nel direito comparato*. Milano: Giuffrè, 1976.

ARAUJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. *Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneas*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico. In: *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014

BRAGA, João Ferreira. Os institutos fundamentais do processo coletivo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: um patrimônio hermenêutico em formação. In GRINOVER, Ada Pelegrine (Org.): *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014.

CAPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Direito urbanístico*. São Paulo: Saraiva, 2010.

COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos del derecho procesal civil*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1993.

DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini, CINTRA, Antonio Carlos Araújo, *Teoria geral do processo*. 31ª ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2015.

FREITAS FILHO Roberto, MORAIS LIMA, Thalita. Metodologia de análise de decisão. em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/1206>

GIDI, Antônio. *Coisa julgada e litispendência nas ações coletivas*, São Paulo: Saraiva, 1995.

GRINOVER, Ada Pelegrine. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. In: GRINOVER, Ada Pelegrine (Org.) *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Tutela coletiva: 20 anos da LACP e do fundo de defesa de interesses difusos*. LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Org). São Paulo: Atlas, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LUCON, Paulo. Projeto de Lei 8.058/2014 – *Considerações gerais e proposta de substitutivo*. Disponível em https://www.academia.edu/33427602/Projeto_de_Lei_N._80582014_Considera%C3%A7%C3%B5es_Gerais_e_Proposta_Substitutivo.pdf. Acesso em 20Jun2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LUCON, Paulo. *PL sobre controle judicial de políticas públicas é constitucional* em http://www.conjur.com.br/2015-fev-23/pl-control-jurisdicional-politica-publica-constitucional#_ftn3. Acesso em 22Jun2016

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

LACERDA, Galeno, *Comentário ao código de processo civil*, p.20, v. 08, t. I. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MAZZEI, Rodrigo. A ação popular e o microsistema da tutela coletiva, In: GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Coord.), *Ação Popular: aspectos controvertidos e relevantes – 40 anos da lei 4771/1965*. São Paulo: RCS, 2006.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*. São Paulo: RT, 2002.

MILARÉ, Edis. *A ação civil pública na nova ordem constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional. In: GRINOVER, Ada Pelegrine (Org.) *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014.

NERY Jr, Nelson. Mandado de segurança coletivo. *Revista de processo*, v.15, n. 57, jan/mar. 1990.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKY, Antônio Cláudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva et al. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*, São Paulo, Editora Campus: 1995.

PRADE, Péricles. *Conceito de interesses difusos*, 2 ed. São Paulo: RT, 1987.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade?* Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Editora Ouro, 1994.

SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais, In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

STRECK, Lênio Luiz. *Lei das Políticas Públicas é 'Estado Social a golpe de caneta'* Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-fev-10/lei-politicas-publicas-estado-social-golpe-caneta>. Acesso em 22jun2017:

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Class action e mandado de segurança coletivo*. São Paulo: Saraiva, 1990.

ZANETI JR, Hermes; DIDIER JR, Fredie. *Curso de direito processual civil: Processo coletivo*. Salvador: Jurispodivm, 2007.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*, 2ª ed. rev. ampl. São Paulo: RT, 2007.

YAZELL, Stephen C. *From medieval group litigation to the modern class action*. New Haven and London: Yale University Press, 1987.

APÊNDICE - Roteiro da entrevista com o representante da sociedade empresária responsável pela administração do empreendimento Lake View.

DATA DA ENTREVISTA: 02/02/2017.

HORA DA ENTREVISTA: 15:05.

FUNÇÃO DO ENTREVISTADO: Administradora contratada pelo condomínio civil do empreendimento Lake View Resort.

QUAL A METRAGEM DAS UNIDADES IMOBILIÁRIAS: 42 metros quadrados e 120 metros quadrados

QUAL O VALOR MÉDIO DOS CONTRATOS DE LOCAÇÃO? Variam de R\$ 2.800,00/mês a R\$ 7.500,00/mês

QUAL O VALOR MÉDIO DA QUOTA CONDOMINIAL? Variam de R\$ 750,00 a R\$ 1.500,00

QUAL O PERÍODO MÉDIO DOS CONTRATOS DE LOCAÇÃO DAS UNIDADES IMOBILIÁRIAS? Predominantemente anual. Nunca por menos de um mês de locação.

EXISTE VINCULAÇÃO DE VAGAS NA GARAGEM ÀS UNIDADES IMOBILIÁRIAS? Formalmente não, mas os proprietários convencionaram o uso predominante de vagas vinculada aos apartamentos.

EXISTE ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS DE HOTELARIA CONTRATADA? Até 2015 a empresa H Plus administrava pool de locação, mas por deliberação dos proprietários o contrato foi rescindido.

APÊNDICE - PROJETO DE LEI 8.058/2014

PROJETO DE LEI No , DE 2014 (Do Sr. Paulo Teixeira)

Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta lei institui o processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências.

CAPÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Art. 2º. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário rege-se pelos seguintes princípios, sem prejuízo de outros que assegurem o gozo de direitos fundamentais sociais:

- I – proporcionalidade;
- II – razoabilidade;
- III – garantia do mínimo existencial;
- IV – justiça social;
- V – atendimento ao bem comum;
- VI – universalidade das políticas públicas; VII – equilíbrio orçamentário.

Parágrafo único. O processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas, além de obedecer ao rito estabelecido nesta Lei, terá as seguintes características:

- I – estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes;
- II - policêntricas, indicando a intervenção no contraditório do Poder Público e da sociedade;
- III – dialogais, pela abertura ao diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais Poderes e a sociedade;
- IV – de cognição ampla e profunda, de modo a propiciar ao juiz o assessoramento necessário ao pleno conhecimento da realidade fática e jurídica;
- V – colaborativas e participativas, envolvendo a responsabilidade do Poder Público;
- VI – flexíveis quanto ao procedimento, a ser consensualmente adaptado ao caso concreto;
- VII – sujeitas à informação, ao debate e ao controle social, por qualquer meio adequado, processual ou extraprocessual;
- VIII – tendentes às soluções consensuais, construídas e executadas de comum acordo com o Poder Público;
- IX – que adotem, quando necessário, comandos judiciais abertos, flexíveis e progressivos, de modo a consentir soluções justas, equilibradas e exequíveis;
- X – que flexibilizem o cumprimento das decisões;
- XI– que prevejam o adequado acompanhamento do cumprimento das decisões por pessoas físicas ou jurídicas, órgãos ou instituições que atuem sob a supervisão do juiz e em estreito contato com este.

CAPÍTULO II - DA COMPETÊNCIA E DA PETIÇÃO INICIAL

Art. 3º. É competente para o controle judicial de políticas públicas a justiça ordinária, estadual ou federal, por intermédio de ação coletiva proposta por legitimado estabelecido pela legislação pertinente, ressalvadas as hipóteses de cabimento de ações constitucionais.

Parágrafo único. Para a implementação ou correção de política pública é admissível qualquer espécie de ação ou provimento.

Art. 4o. A petição inicial obedecerá aos requisitos previstos no Código de Processo Civil e deverá indicar com precisão a medida necessária para implementação ou correção da política pública, bem como a autoridade responsável por sua efetivação.

Parágrafo único. A petição inicial indicará a pessoa jurídica de direito público à qual pertence a autoridade responsável pela efetivação da política pública, e em razão desta será determinada a competência.

Art. 5º. Se a autoridade se der por incompetente, deverá declinar a que entender competente, que será igualmente notificada para a fase preliminar, de acordo com o disposto no art. 6o.

CAPÍTULO III - DA FASE PRELIMINAR

Art. 6º. Estando em ordem a petição inicial, o juiz a receberá e notificará o órgão do Ministério Público e a autoridade responsável pela efetivação da política pública, para que esta preste, pessoalmente e no prazo de sessenta dias, prorrogável por igual período, informações detalhadas que deverão contemplar os seguintes dados da política pública objeto do pedido, os quais constarão do mandado:

I – o planejamento e a execução existentes;

II – os recursos financeiros previstos no orçamento para sua implementação;

III – a previsão de recursos necessários a sua implementação ou correção;

IV – em caso de insuficiência de recursos, a possibilidade de transposição de verbas;

IV – o cronograma necessário ao eventual atendimento do pedido.

Art. 7º. Se o pedido envolver o mínimo existencial ou bem da vida assegurado em norma constitucional de maneira completa e acabada, o juiz poderá antecipar a tutela, nos termos do art. 273 do Código de Processo Civil, estando nessa hipótese dispensadas as informações a respeito dos incisos II, III e IV do artigo 6o.

Parágrafo único. Considera-se mínimo existencial, para efeito desta lei, o núcleo duro, essencial, dos direitos fundamentais sociais garantidos pela Constituição Federal, em relação ao específico direito fundamental invocado, destinado a assegurar a dignidade humana.

Art. 8º. Se não prestadas as informações indicadas no caput, o juiz aplicará à autoridade responsável as sanções previstas no Código de Processo Civil, podendo convocá-la pessoalmente para comparecer a juízo.

§ 1o Na prestação de informações, a autoridade responsável pela execução da política pública poderá servir-se de assessores técnicos especializados.

§ 2o O juiz poderá utilizar técnicos especializados para assessorá-lo na análise das informações, sem prejuízo de consulta a órgãos e instituições do ramo (parágrafo único do art. 28).

Art. 9o. Se considerar as informações insuficientes, o juiz, de ofício ou a requerimento do autor ou do Ministério Público, quando este não for autor, poderá solicitar esclarecimentos e informações suplementares, a serem prestadas em prazo razoável, fixado pelo juiz, bem como designar audiências, em contraditório pleno, inclusive com a presença dos técnicos envolvidos, para os mesmos fins.

Art. 10. Caso tenha por esclarecidas as questões suscitadas *na fase preliminar*, o juiz poderá designar audiências públicas, convocando representantes da sociedade civil e de instituições e órgãos especializados.

Parágrafo único. Admite-se na fase preliminar e no processo judicial a intervenção de *amicus curiae*, pessoa física ou jurídica, que poderá manifestar-se por escrito ou oralmente.

CAPÍTULO IV - DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Art. 11. As partes poderão, de comum acordo, submeter o conflito ao juízo arbitral, observado o disposto na legislação em vigor ou à mediação ou conciliação judiciais ou extrajudiciais.

§ 1o A qualquer tempo e em qualquer fase e grau do processo, a autoridade judiciária poderá propor às partes que se submetam à mediação ou conciliação, conduzidas por mediadores e conciliadores devidamente capacitados, nos termos da legislação em vigor.

§ 2o A audiência de mediação ou conciliação será obrigatória quando se tratar de direito passível de transação.

§ 3o A remuneração dos mediadores e conciliadores e seus direitos e obrigações serão regidos pela legislação em vigor.

Art. 12. A qualquer momento as partes poderão transigir sobre o cumprimento da obrigação, sua modalidade e seus prazos, ouvido o Ministério Público ou o Defensor Público, conforme o caso.

Parágrafo único. A transação, homologada pelo juiz, terá efeito de título executivo judicial e, assinada pelos transatores e pelo Ministério Público, de título executivo extrajudicial.

Art. 13. O Ministério Público ou outros órgãos públicos legitimados às ações coletivas poderão tomar da Administração ou do ente privado termo de ajustamento de conduta sobre o cumprimento da obrigação, sua modalidade e seus prazos, que, em caso de existência de processo, somente terá eficácia após manifestação do autor.

Parágrafo único. O termo de ajustamento de conduta terá natureza jurídica de transação, submetendo-se à regra do parágrafo único do art. 12.

CAPÍTULO V - DO PROCESSO JUDICIAL

Art. 14. Não havendo acordo, o juiz examinará, em juízo de admissibilidade, a razoabilidade do pedido e da atuação da Administração, podendo extinguir o processo com resolução do mérito ou determinar a citação do representante judicial da autoridade competente para apresentar resposta.

Parágrafo único. Extinto o processo, serão intimados da sentença o autor, a autoridade responsável e a pessoa jurídica de direito público a que esta pertence.

Art. 15. Determinada a citação, a autoridade responsável pela política pública continuará vinculada ao processo, inclusive para os fins do disposto no artigo 21.

Art. 16. Todos os elementos probatórios colhidos na fase preliminar, em contraditório, serão aproveitados no processo judicial, devendo o juiz privilegiar o julgamento antecipado da lide sempre que possível.

Art. 17. O prazo para contestar será de 30 (trinta) dias, sem outros benefícios de prazo para a Fazenda Pública, observando o processo, no que couber, o rito ordinário previsto no Código de Processo Civil, com as modificações com que o juiz e as partes concordarem, para melhor adequação ao objeto da demanda.

Art. 18. Se for o caso, na decisão o juiz poderá determinar, independentemente de pedido do autor, o cumprimento de obrigações de fazer sucessivas, abertas e flexíveis, que poderão consistir, exemplificativamente, em:

I – determinar ao ente público responsável pelo cumprimento da sentença ou da decisão antecipatória a apresentação do planejamento necessário à implementação ou correção da política pública objeto da demanda, instruído com o respectivo cronograma, que será objeto de debate entre o juiz, o ente público, o autor e, quando possível e adequado, representantes da sociedade civil.

II – determinar ao Poder Público que inclua créditos adicionais especiais no orçamento do ano em curso ou determinada verba no orçamento futuro, com a obrigação de aplicar efetivamente as verbas na implementação ou correção da política pública requerida.

§ 1º O juiz definirá prazo para apresentação do planejamento previsto no inciso I de acordo com a complexidade da causa.

§ 2º O planejamento será objeto de debate entre o juiz, o ente público, o autor, o Ministério Público e, quando possível e adequado, representantes da sociedade civil.

§ 3º Homologada a proposta de planejamento, a execução do projeto será periodicamente avaliada pelo juiz, com a participação das partes e do Ministério Público e, caso se revelar inadequada, deverá ser revista nos moldes definidos no parágrafo 2º.

Art. 19. Para o efetivo cumprimento da sentença ou da decisão de antecipação da tutela, o juiz poderá nomear comissário, pertencente ou não ao Poder Público, que também poderá ser instituição ou pessoa jurídica, para a implementação e acompanhamento das medidas necessárias à satisfação das obrigações, informando ao juiz, que poderá lhe solicitar quaisquer providências.

Parágrafo único. Os honorários do comissário serão fixados pelo juiz e custeados pelo ente público responsável pelo cumprimento da sentença ou da decisão de antecipação da tutela.

Art. 20. O juiz, de ofício ou a requerimento das partes, poderá alterar a decisão na fase de execução, ajustando-a às peculiaridades do caso concreto, inclusive na hipótese de o ente público promover políticas públicas que se afigurem mais adequadas do que as determinadas na decisão, ou se esta se revelar inadequada ou ineficaz para o atendimento do direito que constitui o núcleo da política pública deficiente.

Art. 21. Se a autoridade responsável não cumprir as obrigações determinadas na sentença ou na decisão de antecipação de tutela, o juiz poderá aplicar as medidas coercitivas previstas no Código de Processo Civil, inclusive multa periódica de responsabilidade solidária do ente público descumpridor e da autoridade responsável, devida a partir da intimação pessoal para o cumprimento da decisão, sem prejuízo da responsabilização por ato de improbidade administrativa ou das sanções cominadas aos crimes de responsabilidade ou de desobediência, bem como da intervenção da União no Estado ou do Estado no Município.

Art. 22. Quando o controle da política pública não for objeto específico da ação, mas questão individual ou coletiva suscitada no processo, o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, poderá instaurar incidente que obedecerá ao disposto nos artigos 18 a 22.

CAPÍTULO VI - DA REUNIÃO DOS PROCESSOS EM PRIMEIRO GRAU

Art. 23. Quando vários processos versando sobre pedidos, diretos ou indiretos, de implementação ou correção de políticas públicas relativas ao mesmo ente político tramitarem em diversos juízos, as causas serão reunidas, independentemente de conexão, para julgamento conjunto, a fim de o juiz dispor de todos os elementos necessários para uma decisão equitativa e exequível.

Parágrafo único. Aplica-se à reunião de processos a regra de prevenção do Código de Processo Civil.

CAPÍTULO VII - DAS RELAÇÕES ENTRE MAGISTRADOS

Art. 24. Os tribunais promoverão encontros periódicos, presenciais ou por videoconferência, com os juízes competentes para o processamento e julgamento de ações que visem, direta ou indiretamente, ao controle jurisdicional de políticas públicas, destinados ao conhecimento e possível harmonização de entendimentos sobre a matéria.

Parágrafo único. Sem prejuízo da providência mencionada no caput, os tribunais fomentarão reuniões regionais com o mesmo objetivo, com periodicidade adequada.

CAPÍTULO VIII - DA REUNIÃO DE PROCESSOS EM GRAU DE RECURSO

Art. 25. Quando o tribunal receber diversos recursos em processos que objetivem o controle judicial de políticas públicas relativamente ao mesmo ente político, e que poderão comprometer o mesmo orçamento, os processos de competência do tribunal pleno ou do respectivo órgão especial serão reunidos para julgamento conjunto, objetivando-se a prolação de uma decisão equânime e exequível.

CAPÍTULO IX - DOS CADASTROS NACIONAIS

Art. 26. O Conselho Nacional de Justiça organizará e manterá o Cadastro Nacional de Processos sobre Políticas Públicas, com a finalidade de permitir que os órgãos do Poder Judiciário e os interessados tenham amplo acesso às informações relevantes relacionadas com sua existência e estado.

§ 1º Os órgãos judiciários aos quais forem distribuídos processos envolvendo controle de políticas públicas remeterão cópia da petição inicial, preferencialmente por meio eletrônico, ao Cadastro Nacional do Conselho Nacional de Justiça, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2º No prazo de 90 (noventa) dias, contado da publicação da presente lei, o Conselho Nacional de Justiça editará regulamento dispondo sobre o funcionamento do Cadastro Nacional e os meios adequados para viabilizar o acesso aos dados e seu acompanhamento por qualquer interessado por meio da rede mundial de computadores.

§ 3º O regulamento previsto no § 2º disciplinará a forma pela qual os juízos comunicarão a existência de processos objetivando o controle de políticas públicas e os atos processuais mais relevantes sobre o seu andamento, como a concessão de antecipação de tutela, a sentença, o trânsito em julgado, a interposição de recursos e a execução.

Art. 27. O Conselho Nacional do Ministério Público organizará e manterá o Cadastro Nacional de Inquéritos Cíveis e de Compromissos de Ajustamento de Conduta, com a finalidade de permitir que os órgãos do Poder Judiciário, os co-legitimados e os interessados tenham amplo acesso às informações relevantes relacionadas à abertura do inquérito e à existência do compromisso.

§ 1º Os órgãos legitimados que tiverem tomado compromissos de ajustamento de conduta remeterão cópia ao Cadastro Nacional de Inquéritos Cíveis e de Compromissos de Ajustamento de Conduta, preferencialmente por meio eletrônico, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2º No prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação da presente lei, o Conselho Nacional do Ministério Público editará regulamento dispondo sobre o funcionamento do Cadastro Nacional de Inquéritos Cíveis e Compromissos de Ajustamento de Conduta, incluindo a forma de comunicação e os meios adequados para viabilizar o acesso aos dados e seu acompanhamento por qualquer interessado.

CAPÍTULO X - DAS AÇÕES INDIVIDUAIS

Art. 28. Na hipótese de ações que objetivem a tutela de direitos subjetivos individuais cuja solução possa interferir nas políticas públicas de determinado setor, o juiz somente poderá conceder a tutela na hipótese de se tratar do mínimo existencial ou bem da vida assegurado em norma constitucional de forma completa e acabada, nos termos do disposto no parágrafo 1º do art. 7º, e se houver razoabilidade do pedido e irrazoabilidade da conduta da Administração.

Parágrafo único. Cada circunscrição judiciária organizará e manterá comissão de especialistas destinada a assessorar o magistrado nos diversos setores de políticas públicas, fornecendo dados e informações que o auxiliem em sua decisão.

Art. 29. Na hipótese prevista no artigo 28, o juiz notificará o Ministério Público e outros legitimados às ações coletivas para, querendo, ajuizar o processo coletivo versando sobre a implementação ou correção da política pública, o qual observará as disposições desta lei.

Art. 30. Atendido o requisito da relevância social e ouvido o Ministério Público, o juiz poderá converter em coletiva a ação individual que:

I - tenha efeitos coletivos, em razão da tutela de bem jurídico coletivo e indivisível, cuja ofensa afete ao mesmo tempo as esferas jurídicas do indivíduo e da coletividade;

II – tenha por escopo a solução de conflitos de interesses relativos a uma mesma relação jurídica plurilateral, cuja solução deva ser uniforme, por sua natureza ou por *disposição* de lei, assegurando-se tratamento isonômico para todos os membros do grupo e padrão de conduta consistente e unitária para a parte contrária.

§ 1o Determinada a conversão, o autor manterá a condição de legitimado para a ação em litisconsórcio necessário com o Ministério Público ou outro co-legitimado para a ação coletiva.

§ 2o O Ministério Público ou outro legitimado poderão aditar ou emendar a petição inicial para adequá-la à tutela coletiva, no prazo a ser fixado pelo juiz.

§ 3o Se nenhum dos co-legitimados aditar ou emendar a petição inicial, o juiz encaminhará os autos ao Conselho Superior do Ministério Público para que indique membro da instituição para fazê-lo.

§ 4o A coisa julgada terá efeito erga omnes, nos termos do disposto nos arts. 103 e 104 da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990.

§ 5o O Ministério Público atuará como fiscal da ordem jurídica se não intervier como parte.

CAPÍTULO XI - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 31. No prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado a partir da entrada em vigor desta lei, os tribunais federais criarão, e os estaduais poderão criar varas especializadas para o processamento e julgamento de ações que visem, direta ou indiretamente, ao controle jurisdicional de políticas públicas.

Art. 32. As disposições desta lei aplicam-se às fases e atos ainda não concluídos dos processos em curso.

Art. 33. Esta lei entrará em vigor no prazo de 90 dias contado da data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O controle jurisdicional de políticas públicas é uma realidade presente no dia-a-dia dos tribunais brasileiros. Embora a doutrina e a jurisprudência, sobretudo do STF, tenham se debruçado sobre a questão, fixando limites ao próprio controle e construindo princípios a

respeito da matéria, ainda remanescem dúvidas e, frequentemente, o juiz enfrenta dificuldades concretas para decidir assuntos tão relevantes.

São dificuldades oriundas da falta de informações e de dados, da falta de assessoria, da falta de contatos com a própria Administração encarregada da implementação da política pública, com os demais juizes, com os tribunais; dificuldades de ordem orçamentária, dificuldades oriundas da multiplicidade de ações individuais que vão inevitavelmente incidir sobre as políticas públicas.

É preciso fixar parâmetros seguros para o juiz e para as partes e é preciso, principalmente, criar um novo processo, de cognição e contraditório ampliados, de natureza dialogal e colaborativa, com ampla intervenção do Poder Público e da sociedade, ou seja, um novo processo adequado à tutela jurisdicional dos chamados conflitos de ordem pública.

Somente assim a intervenção judicial em políticas públicas não criará problemas insolúveis para a Administração e para a população, como tem ocorrido, e o juiz poderá decidir com equilíbrio e justiça após conhecer todos os dados da questão que está em jogo, sem se substituir ao administrador. E deverá acompanhar a execução que, por sua vez, há de ser flexível para a efetividade do comando judicial.

Para auxiliá-lo no cumprimento da sentença está prevista a figura de uma pessoa ou ente colaborador, cuja denominação – comissário – foi inspirada na prevista nos arts. 21 e 114, § 3º, “d” do Código de Processo Administrativo italiano. Função semelhante também existe no ordenamento norte-americano.

É com tal finalidade que se propõe o presente projeto de lei, resultado de trabalho coletivo empreendido inicialmente pelo CEBEPEJ - Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, ora presidido pela Professora Ada Pellegrini Grinover, que sucedeu a seu criador, Professor Kazuo Watanabe. Pesquisadores do CEBEPEJ analisaram, em todos os seus aspectos, a problemática do controle jurisdicional de políticas públicas, apresentando seus trabalhos em seminário aberto ao público, realizado pelo CEBEPEJ e pelo Departamento de Direito Processual da Faculdade de Direito da USP, em 14 e 15 de abril de 2010.

O Seminário apresentou conclusões, traçando as linhas gerais de um projeto de lei sobre controle jurisdicional de políticas públicas. Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe encarregaram-se da primeira versão do projeto, que foi depois aperfeiçoado pelos pesquisadores do CEBEPEJ e pelos alunos e professores do mestrado da FDV - Faculdade de Direito de Vitória, na disciplina “Controle Jurisdicional de Políticas Públicas”.

Posteriormente, a última versão do projeto foi debatida por grupos de trabalho durante o 2º Seminário sobre controle jurisdicional de políticas públicas, realizado pelo CEBEPEJ-IBEA/RJ - Departamento de Direito Processual da Faculdade de Direito da USP em 3 de outubro de 2011.

As propostas de modificação foram incorporadas ao projeto, cuja nova versão ainda foi examinada pelos alunos de mestrado/doutorado da disciplina “Políticas Públicas” ministrada na USP (com a colaboração de Paulo Lucon) e da mesma disciplina de doutorado da Universidad Lomas de Zamora, em Buenos Aires.

Apresentado a debate público na AASP de São Paulo no decorrer de 2012, com a participação de magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos e advogados públicos e privados, o projeto incorporou outras sugestões.

Foi também debatido na Universidade de Itaúna, onde é ministrada a disciplina “Controle Jurisdicional de Políticas Públicas”, em nível de mestrado. E, finalmente, foi exposto e debatido mais uma vez em 2013 em seminário conjunto do CEBEPEJ e do IASP, na presença de especialistas argentinos e do Deputado Paulo Teixeira.

Mais recentemente, foram incorporadas ao projeto as últimas experiências de tribunais da Argentina, da Colômbia e dos Estados Unidos da América, que indicam o caminho a ser seguido pelo Poder Judiciário, em estreito contato com o Poder Público, para a construção do consenso ou a formulação de comandos flexíveis e exequíveis, que permitam o controle da constitucionalidade e a intervenção em políticas públicas, evitando que o juiz se substitua ao administrador.

É o resultado de todo esse trabalho, iniciado em 2010 e profundamente elaborado e discutido, que se apresenta agora ao Congresso Nacional.

Certo de que meus nobres pares reconhecerão a conveniência e oportunidade das medidas legislativas ora propostas, conclamo-os a apoiar a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em de de 2014.

Deputado PAULO TEIXEIRA