



**TJDFT**

Poder Judiciário da União  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

GDCIABD  
Gabinete da Desembargadora Carmelita Brasil



*2ª Turma Cível*

*Medida Cautelar nº 2014.00.2.005535-4*

*Requerente: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*

*Requerido: Distrito Federal*

*Relatora: Desembargadora CARMELITA BRASIL*

## DECISÃO

Vistos, etc.,

Ministério Público do Distrito Federal ajuizou ação cautelar incidental a ação civil pública nº 2012.01.1.193724-4, com objetivo de conferir efeito suspensivo ativo à apelação interposta em face da r. sentença prolatada nos referidos autos, determinando-se a paralisação das atividades do CONPLAN enquanto não decidida definitivamente a mencionada ação civil pública, assim como para “anular” as deliberações das Assembléias realizadas a partir do dia 21 de janeiro de 2014, data da prolação da sentença no referido processo.

Assevera, o requerente, que a finalidade precípua da medida cautelar ajuizada é impedir o Distrito Federal de realizar assembléias do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (CONPLAN) até a comprovação, em sede de cumprimento de sentença, acerca da regularidade e da legitimidade da atual composição do conselho, nos termos definidos pelo Decreto nº 35.131/2014. Busca ainda anular todas as decisões resultantes das assembléias realizadas nos dias 07, 10, 11, 12, 13 e 14 do mês em curso.

Destaca a presença dos requisitos autorizadores da medida de urgência, ante a iminência de danos irreversíveis à política territorial urbana do Distrito Federal ocasionados pelo funcionamento irregular do CONPLAN.

*MCI 2014.00.2.005535-4*

Salienta que não tem, a princípio, pretensão de adentrar a análise da constitucionalidade do diploma legal que dispõe sobre a composição do referido conselho. Busca, por meio da presente cautelar, garantir em sede de cumprimento de sentença a comprovação de que o referido decreto atende às determinações hierarquicamente superiores, as quais dispõem acerca da necessidade de observância aos princípios da democracia participativa e gestão democrática.

Sobre os fatos que dão lastro ao pedido, narra o Ministério Público que no ano de 2012 ajuizou ação civil pública (2012.01.1.193724-4) cujo objetivo era obstar a indicação, pelo Governador do Distrito Federal, de membros do CONPLAN de forma imotivada.

Afirma que após a prolação da sentença em 21 de janeiro de 2014, o Distrito Federal publicou o Decreto nº 35.131/14, de 30 de janeiro de 2014, acatando apenas em tese os termos da r. sentença prolatada na ação civil pública, postulando a extinção do feito sem resolução do mérito.

Extinto o processo ante a perda do objeto, sobreveio pedido do Ministério Público que resultou na anulação da sentença por ausência de intimação prévia do *parquet*.

Entretanto, o Distrito Federal promoveu convocação de Assembléias do CONPLAN para os dias 7, 10, 11, 12, 13 e 14 do corrente mês.

No tocante a natureza do CONPLAN, sustenta o requerente que é órgão colegiado superior, integrante do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano (SISPLAN), com função consultiva e deliberativa para auxiliar na formulação, análise, acompanhamento e atualização das diretrizes e dos instrumentos de implementação da política territorial e urbana do Distrito Federal, e tem um papel de suma importância no desenvolvimento das políticas territoriais, na medida em que delibera assuntos de impacto e relevância para a população do DF, tais como regularização de parcelamentos urbanos, modificação de destinação de áreas, a aprovação de projetos urbanísticos e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB.

Afirma, o requerente, que a efetiva participação de representantes da sociedade civil neste Conselho é o mecanismo pelo qual se

193  
M

garante a gestão democrática do tema de alta relevância e impacto para a população.

Salienta que a composição e o funcionamento do CONPLAN violam, em vários aspectos, os princípios da gestão democrática e da democracia participativa.

Expõe minuciosamente, o Ministério Público, o trâmite da ação civil pública e destaca a tentativa do Distrito Federal de conferir uma legalidade ao critério de escolha dos conselheiros do CONPLAN, com a edição dos Decretos nº 34.662/2013 e 35.313/2014, tentando estabelecer o monopólio em relação a todas as diretrizes urbanas e territoriais da cidade. Exemplifica as irregularidades descrevendo que até entidades localizadas fora do Distrito Federal foram convocadas para compor o CONPLAN.

Assevera que a indicação unilateral, discricionária e imotivada dos membros do CONPLAN, causam dano irreparável ao interesse público e a direitos fundamentais da população.

Deduz argumentos de fato relativos a edição do Decreto nº 35.131/2014 e a questão relativa a imediata convocação de assembléia para dar posse aos novos membros em concomitância com a deliberação de 39 (trinta e nove) projetos relativos à política territorial do Distrito Federal.

Sustenta, o requerente, que mesmo após prolação de decisão judicial que obistou a realização da assembléia marcada para o dia 12 de fevereiro de 2014, o presidente do CONPLAN realizou reunião em 7 de março de 2014, na qual empossou os novos conselheiros nos termos do Decreto nº 35.131/2014 e deliberou sobre 4 (quatro) projetos urbanísticos, e que desde então o conselho em referência vem realizando assembléias diárias para deliberar sobre temas estratégicos, tudo sem a necessária comprovação, em sede de cumprimento de sentença, da regularidade e legitimidade da atual composição do CONPLAN.

No tocante ao *periculum in mora*, afirma que a continuidade do funcionamento do CONPLAN sem a necessária comprovação da regularidade de sua composição, e de garantia da participação popular, justifica a concessão da medida de urgência em razão da possibilidade de

deliberação e aprovação de questões sensíveis à urbanização do Distrito Federal.

Sobre a plausibilidade do direito (*fumus boni juris*), o Ministério Público assevera que este se configura na premente necessidade de garantia da gestão democrática e da democracia participativa, já reconhecida na r. sentença prolatada pelo Juízo monocrático na ação civil pública e nos princípios que regem o direito urbanístico.

Por derradeiro, pugna o requerente pela concessão de medida liminar, atribuindo-se efeito suspensivo ativo à apelação interposta na Ação Civil Pública nº 2012.01.1.193724-4, determinando-se a paralisação das atividades do CONPLAN enquanto não transitar em julgado o *decisum*.

Requer ainda a citação do requerido e a procedência do pedido, com a conseqüente confirmação da liminar e a anulação das deliberações das Assembléias do CONPLAN realizadas a partir do dia 21 de janeiro de 2014, data de prolação da r. sentença pelo Juízo monocrático.

Colacionou os documentos de fls. 16/165.

Constatado que o d. Juízo prolator dá sentença na ação principal proferiu decisão em 17/03/2014, concedendo o duplo efeito ao apelo interposto, abriu-se vista ao Ministério Público, consoante despacho de fl. 168, para manifestar-se acerca da possibilidade da perda do objeto da presente cautelar.

Sobreveio manifestação do requerente às fls. 170/171 destacando que persiste o interesse de agir na análise da medida cautelar, uma vez que o efeito suspensivo ativo pleiteado tem maior alcance do que a decisão do Juízo monocrático, na medida em que busca evitar a continuidade das atividades do CONPLAN, de forma irregular, antes do trânsito em julgado do *decisum* prolatado na ação civil pública.

Juntou os documentos de fls. 172/182.

É a síntese do necessário. Decido.

Verifica-se, inicialmente, a competência desta instância revisora para analisar a presente ação cautelar, uma vez que ajuizada de forma incidental à ação nº 2012.01.1.193724-4, que se encontra em grau de apelação objetivando a reforma da r. sentença que reconheceu a nulidade da anteriormente prolatada e determinou, dentre outras medidas, nova intimação

1901  
do Ministério Público e cancelamento da Assembléia do CONPLAN marcada para 12 de fevereiro de 2014.

Consoante dispõe a norma consagrada no parágrafo único do art. 800 do CPC, *“Interposto o recurso, a medida cautelar será requerida diretamente ao tribunal.”*

Segundo escólio de Marinoni<sup>1</sup>, *“Não há dúvida de que, uma vez interposto o recurso de apelação, mesmo que o processo ainda esteja em primeiro grau de jurisdição, a medida cautelar deve ser requerida ao Tribunal.”*

Na presente hipótese, o processo se encontra ainda perante o d. Juízo monocrático, em fase de contrarrazões ao apelo interposto, sendo que o efeito devolutivo inerente ao recurso atrai a competência para o processamento e análise da presente cautelar incidental a esta instância revisora, razão porque adentro ao exame do pedido de liminar.

Destaco, inicialmente, que a concessão do duplo efeito ao recurso de apelação pelo d. juízo monocrático em 17/03/2014 não resultou na perda superveniente do objeto da ação cautelar, tal como destacou o Ministério Público, uma vez que o alcance da medida que se busca com a ação, inclusive em sede de liminar, é de garantia da efetividade do provimento jurisdicional da ação civil pública, o que não se extrai do conteúdo da decisão proferida na instância singela.

É de ressaltar que apesar de, em tese, ter-se restabelecido por meio dos efeitos do recurso de apelação, o comando judicial emanado da sentença prolatada na ação civil pública, certo é que ainda se observa na composição do CONPLAN uma possibilidade real de violação dos princípios que regem o direito urbanístico, inclusive a obrigatoriedade do planejamento participativo, o que resulta na permanência do interesse de agir e do objeto do presente feito, haja vista que a ação civil pública da qual esta é incidental, contém intenso debate jurídico acerca da regularidade da composição do referido Conselho.

Conforme narrado alhures, o requerente pretende seja conferido efeito suspensivo *ativo* ao apelo interposto nos autos da ação civil pública, para que sejam paralisadas as atividades do Conselho de

<sup>1</sup> In *Código de Processo Civil comentado artigo por artigo*. Revista dos Tribunais. Comentário ao artigo 800. São Paulo, 2008.

Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (CONPLAN), e a anulação das deliberações efetuadas pelo conselho desde a data de 21 de janeiro de 2014, na qual foi prolatada a r. sentença na instância singela.

Em que pese a extinção do processo principal por perda superveniente do objeto, narra o requerente que a edição do Decreto nº 35.131/2014, utilizado como lastro da sentença terminativa, teve por escopo realizar manobra jurídica para manter a composição do CONPLAN sob o controle unilateral do ente público, em clara violação à gestão democrática e democracia participativa.

A alegação do Ministério Público é no sentido de que o Decreto nº 35.313/2014, apesar de considerar parte das determinações da r. sentença proferida inicialmente na ação civil pública, que restou anulada posteriormente, não observou os preceitos da gestão democrática da cidade e democracia participativa, de grande relevância na política urbanística e territorial.

Não se pode olvidar a dimensão da importância dos conselhos de política urbana, que atuam como instrumento de consolidação da participação e controle social, trazendo a população para efetiva discussão das questões urbanas como a habitação, saneamento, transporte e o planejamento territorial e urbanístico.

A gestão democrática e participativa da política urbana é verdadeiro axioma do direito urbanístico e em nenhuma hipótese pode ser relegada a segundo plano, ou admitida apenas como requisito formal para aprovação de normas do planejamento territorial. Tal como se extrai da regra positivada no art. 2º, II, da Lei nº 10.257/2001, a qual peço vênia para transcrever a seguir, é diretriz de observância obrigatória e a possibilidade de uma violação ao princípio da função social da cidade enseja intervenção do Judiciário, evitando-se dano permanente ao conjunto urbanístico.

*“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*

*(...)*

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação,*

195  
E. M. F.

*execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*"

A título exemplificativo da importância da garantia de ampla participação popular no planejamento urbanístico das cidades brasileiras, destaco a norma consagrada no art. 40, §4º do Estatuto da Cidade<sup>2</sup>, a qual estabelece a obrigatoriedade de participação efetiva da população nas discussões que antecedem a formulação do plano diretor, ferramenta primária da política de desenvolvimento urbano. Confira-se:

*"Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.*

*(...)*

*§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:*

*I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;*

*II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;*

*III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos." (g.n.)*

Nos tempos atuais é inegável o agravamento dos problemas relativos ao espaço urbano no Distrito Federal, com adensamento populacional, diminuição da oferta de moradias regulares, tráfego de veículos quase caótico em vias planejadas em contexto diverso do atualmente existente, e outros aspectos que impõem a estrita observância dos princípios do direito urbanístico na formulação da política urbana. E isso pressupõe a garantia da gestão participativa e democrática, efetivada no âmbito do Distrito Federal, dentre outros meios, pelas deliberações do CONPLAN.

Nesse aspecto, a edição de Decreto que rege a composição do conselho, com base nas disposições da sentença não transitada em julgado, proferida nos autos da ação civil pública, deveria corresponder aos anseios do Ministério Público, autor da demanda, que litiga com o Distrito Federal para, em tese, garantir a participação social no

<sup>2</sup> Lei nº 10.257/2001

CONPLAN e, por conseqüência, nas deliberações sobre a política urbana territorial local.

Entretanto, os critérios utilizados pelo ente público para escolha dos 13 (treze) membros representantes da sociedade civil no CONPLAN, não estão claros no texto legal que se encontra às páginas 156/159. Observe-se que o Decreto menciona expressamente considerar as disposições da sentença exarada na ação civil pública nº 2012.01.1.193724-4, a qual restou anulada por ausência de intimação do *parquet* antes de acolhimento da preliminar de perda superveniente do objeto.

De tudo o que consta nos autos, vislumbro a presença da fumaça do bom direito no caso em tela, materializado pela ausência de demonstração da efetiva garantia de gestão democrática e democracia participativa na composição do CONPLAN.

O perigo da demora, por sua vez, é observado pela possibilidade de realização de deliberações e aprovação de temas sensíveis e de grande relevância no âmbito do CONPLAN, sem a demonstração efetiva da garantia de presença de representantes populares sem vinculações políticas ou outros de qualquer ordem que sejam alheios à finalidade do conselho.

Conquanto a regra geral consagrada no art. 14 da Lei da Ação Civil Pública<sup>3</sup> estabeleça, em interpretação *contrariu senso*, que o recurso interposto contra a sentença deve ser recebido apenas no efeito devolutivo, o próprio dispositivo legal autoriza a concessão do efeito suspensivo ativo em caso de demonstração de possibilidade de dano irreparável.

Infere-se dos elementos de informação colacionados aos autos que se impõe o deferimento parcial da medida de urgência pleiteada pelo Ministério Público.

Ante o exposto, defiro parcialmente a medida de urgência pleiteada para, conferir efeito suspensivo *ativo* ao apelo interposto nos autos da ação nº 2012.01.1.193724-4, determinar a suspensão da eficácia de todas as deliberações e atos do CONPLAN efetivados após a edição do Decreto nº 35.131/2014, até a análise do mérito da presente medida cautelar.

---

<sup>3</sup> Lei nº 7.347/85

196

W

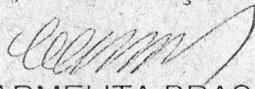
Expeça-se o competente Mandado de Intimação para imediato cumprimento por Oficial de Justiça.

Cite-se o requerido para, querendo, responder aos termos do pedido autoral.

Após, ao Ministério Público.

P.I.

Brasília, 28 de março de 2014.



CARMELITA BRASIL

Relatora