



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

**EXMO. SR. JUIZ DE DIREITO DA VARA DE MEIO AMBIENTE,  
DESENVOLVIMENTO URBANO E FUNDIÁRIO DO DISTRITO FEDERAL**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por meio dos Promotores de Justiça abaixo assinados, com fundamento nos artigos 798 e seguintes, do Código de Processo Civil, propõem

**AÇÃO CAUTELAR  
COM PEDIDO DE TUTELA INIBITÓRIA**

em desfavor de

**1) CONSTRUTORA LIDER.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita sob o CNPJ nº e Inscrição Estadual nº 07.331.761/001-60, estabelecida na SHC/SUL, Quadra 515, Bloco 'C', Loja 39 - Brasília/DF, representada pelo seu Diretor-Presidente Sr. Carlos Carneiro Costa; e

**2) DISTRITO FEDERAL**, por sua Administração Regional do Sudoeste na pessoa do seu representante judicial (art. 111 da Lei Orgânica do Distrito Federal), o Procurador-Geral do Governo do Distrito Federal, com endereço no



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

Setor de Áreas Isoladas Norte - SAIN, Edifício Sede Bloco I, Praça do Buriti;

para a defesa dos interesses difusos e/ou coletivos dos consumidores, do patrimônio público do Distrito Federal e dos direitos difusos e/ou coletivos relativos ao meio ambiente e à ordem urbanística da Capital Federal, com base nas razões de fato e de direito a seguir deduzidas.

**I - DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Com o advento da atual Constituição Federal de 1988, evidenciando a importância da cidadania no controle dos atos públicos e sociais, a eleição dos valores imateriais descritos em seu art. 37 como tuteláveis judicialmente foi coadjuvada por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, dentre os quais se inclui a Ação Civil Pública.

A par disso, legitimou-se o Ministério Público a toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público (nesse conceito incluído o histórico, cultural, urbanístico, ambiental, dentre outros) e de outros interesses indisponíveis, difusos e/ou coletivos, como os referentes aos consumidores, seja sob o aspecto material (perdas e danos) ou imaterial (lesão à ordem jurídica e à moralidade), cumprindo ao *parquet*, em suma, a função de zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública respeitem os direitos assegurados na ordem jurídica vigente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

Outrossim, o art. 6º incisos VII, alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd', XII, XIV, alíneas 'a', 'c' e 'd' e 'g' da Lei Complementar nº 75, de 20 de Maio de 1993, aliado ao art. 1º, incisos I, II, III e VI, da Lei nº 7.347, 24 de Julho de 1985, afirmam a legitimidade ativa do Ministério Público para a presente Ação Civil Pública, reconhecida pela jurisprudência mansa e pacífica de nossos Tribunais:

*“O MP tem legitimidade para propor ação civil pública objetivando que o Distrito Federal não conceda termo de ocupação, alvarás de construção e de funcionamento, deixe de aprovar os projetos de arquitetura e/ou engenharia a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que ocupem ou venham ocupar áreas públicas de uso comum do povo, localizadas em quadras do Plano Piloto de Brasília. Nada impede que se faça, nesta ação, o controle de constitucionalidade incidenter tantum, contudo sem eficácia de coisa julgada, logo sem eficácia erga omnes. Prosseguindo o julgamento, a Turma deu provimento ao recurso”.*

***(REsp 419.781-DF, rel. Ministro Luiz Fux, julgado em 19/11/2002, in Informativo nº 155, de 18 a 22 de novembro de 2002)***

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEGITIMIDADE / PATRIMÔNIO PÚBLICO / PROCESSUAL CIVIL - Ação Civil Pública - Defesa do Patrimônio Público - Ministério Público - Legitimidade Ativa - Inteligência do art. 129, III da CF/88, c/c o art. 1º da Lei nº 7.347/85 - Precedente - Recurso Especial não conhecido.

*I - “O campo de atuação do MP foi ampliado pela Constituição de 1988, cabendo ao parquet a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sem a limitação imposta pelo art. 1º da Lei 7.347/85.” (REsp. n. 31.547 -9/SP).*

*II - Recurso especial não conhecido.”*

***(REsp nº 67.148/SP, rel. Ministro Adhemar Maciel, DJ 04/12/95)***

“PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

*Ação civil pública que, não obstante possa ter reflexos em interesses privados, foi ajuizada para preservar padrão urbanístico. Recurso especial conhecido e provido.*

*(RESP nº 166.714/SP, rel. Ministro Ari Pargendler, DJ 01/10/2001)*

II - DOS FATOS E DO PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR

Foi distribuído para PROURB um e-mail que noticia a venda de unidades residenciais, quitinetes, na EQSW 301/302, área destinada a atividade não residencial (anexo 1).

Foi divulgada propaganda, encarte em anexo (2), que a CONSTRUTORA LÍDER estaria ofertando unidades imobiliárias na EQSW 301/302 - SUDOESTE, local em que pretende erigir EMPREENDIMENTO **A SER COMERCIALIZADO COMO RESIDENCIAL** em **LOTE COM DESTINAÇÃO INSTITUCIONAL** conforme se depreende da **NGB 168 de 1993**, a qual define os usos para o referido lote (anexo 3).

O imóvel, de propriedade da empresa ré, Construtora Líder, localiza-se na EQSW 301/302 (anexo 4 - foto), em frente ao balão que dá acesso a duas quadras residenciais e já se encontra cercado.

De acordo com a **NGB 168 de 1993** juntada no anexo 3, o imóvel, de propriedade da empresa ré Líder Construtora, tem como usos permitidos: Institucional ou Comunitário (Educação); Institucional ou Comunitário (Lazer); Institucional ou Comunitário (Cultura) e Institucional ou comunitário (Social).

Contudo, a despeito da clareza da NGB, e conforme pode ser facilmente constatado por meio dos documentos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

constantes do anexo 2 (folder), a empresa ré **está ofertando aos consumidores unidades de salas com uso institucional como se fossem unidades residenciais** (erigidas em lote com destinação comercial e cuja autorização para construir, acaso tenha sido obtida, só pode ser para finalidade institucional), sob a forma de estúdios e quitinetes.

Grave é o fato de os imóveis comerciais serem vendidos aos consumidores como quitinetes ou estúdios, para fins residenciais, **e não para fins institucionais, como era a sua destinação originária.**

Os apelos publicitários denotam claramente que o intuito é de que as pessoas adquiram os imóveis para fins residenciais. A própria planta "humanizada", publicada nos encartes e folders de divulgação, dão a clara ideia de um "quarto, sala e banheiro". O efeito visual do conjunto sofá-tapete, cama de casal, com um criado mudo de cada lado e um console de televisão à frente, banheiro com chuveiro, fogão e tanque na cozinha, bem como a existência de academia e espaço gourmet no local, demonstra o uso residencial, o que viola a NGB.

**Tal iniciativa, além de prejudicar os futuros condôminos, vai gerar um sem número de conflitos de interesses entre moradores e os que eventualmente utilizem a sala para fins comerciais, finalidades indiscutivelmente incompatíveis.**

Ressalta-se que tal prática adotada de forma corriqueira em Brasília, inclusive na área tombada do Plano Piloto, como é o presente caso, viola frontalmente a legislação de uso e ocupação do solo, provocando impactos significativos no



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

meio ambiente decorrentes de pressões não previstas sobre a capacidade de abastecimento de água e tratamento de esgotos, consumo de energia elétrica e destinação de resíduos sólidos, além da deterioração da qualidade de vida da coletividade pelo aumento não previsto na demanda de tráfego de veículos, na demanda por comércios e por serviços, entre outros.

Em suma, os fatos demonstram que o empreendimento a ser erigido, de responsabilidade da primeira ré, será (ou já está sendo) vendido irregularmente para fins residenciais, em área cuja Norma original de Edificação, Uso e Gabarito (NGB) previa uso não residencial.

Para instruir o Procedimento Interno n° 19610/09-74, foram juntadas cópia da NGB 168/93, folders de comercialização do empreendimento, e também a pedido do Ministério Público, o Parecer Técnico do Setor de Perícias e Diligências do MPDFT (anexo 5.

**Até a presente data, não há informações acerca de existência de aprovação de projeto e autorização para construção.**

**III - DA VIOLAÇÃO À ORDEM URBANÍSTICA DO DF - NGB 168/93**

**III. a. Do Sítio Tombado - Plano Piloto.**

A cidade de Brasília foi inaugurada e consagrada em 21 de abril de 1960 como Capital do Brasil e, nesse mesmo período, deu-se início ao processo de preservação de sua



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

concepção urbanística, com preocupação constante no que concerne ao plano urbano e suas principais obras arquitetônicas.

Com o advento da Lei nº 3.751/60, que dispõe sobre a Organização Administrativa do Distrito Federal, surgiu a necessidade de ser regulamentado o disposto em seu art. 38, segundo o qual *"qualquer alteração do Plano Piloto, a que obedece a urbanização de Brasília, depende de Lei Federal"*. Editou-se o Decreto Local nº 10.829, de 14 de outubro de 1987, e a partir daí, o Plano Piloto de Brasília/DF, pela excepcionalidade de sua concepção arquitetônica e urbanística, restou transformado, então, em Patrimônio Cultural da Humanidade, conforme Resolução da UNESCO, datada de 07/12/1987.

Disso resultou a necessidade, para alteração da destinação de cada uma de suas áreas, da promulgação de lei, desde que visando atender o interesse da coletividade, e sem interferir no tombamento, nem descaracterizar o patrimônio por ele protegido.

A área objeto da presente demanda requer especial atenção porque integra à área tombada, portanto, interferências de porte nessa área podem gerar impactos negativos na área tombada, conforme se verifica na mapa de localização (Anexo 4).

Nessa área tombada, objeto da presente ação, determina o atual PDOT:

**Art. 67. São diretrizes para a Zona Urbana do Conjunto Tombado:**

**I – zelar pelo Conjunto Urbanístico de Brasília, bem tombado em âmbito federal e distrital;**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

II – harmonizar as demandas do desenvolvimento econômico e social e as necessidades da população com a preservação da concepção urbana de Brasília;

III – consolidar a vocação de cultura, lazer, esporte e turismo do lago Paranoá, mediante criação e promoção de espaços adequados para o cumprimento de suas funções;

IV – promover e consolidar a ocupação urbana, respeitando-se as restrições ambientais, de saneamento e de preservação da área tombada;

V – preservar as características essenciais das quatro escalas urbanísticas em que se traduz a concepção urbana do conjunto tombado, a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica;

VI – manter o conjunto urbanístico da área tombada como elemento de identificação na paisagem, assegurando-se a permeabilidade visual com seu entorno.

Parágrafo único. O Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília é o instrumento de planejamento e gestão do Conjunto Urbano Tombado e deverá considerar a legislação federal e distrital competente, observando a especificidade do sítio urbano e a singularidade de sua concepção urbanística e de sua expressão arquitetônica.

Com base em alterações trazidas pelo PDOT, reforçou-se a necessidade de se preservar as escalas, no presente caso a residencial e a bucólica, bem como se assegurou um crescimento planejado e equilibrado.

Ressalte-se, que a Região Administrativa do Sudoeste foi desfigurada devido a diversas mudanças pontuais em destinação de lotes, sem um estudo global da questão e, ainda, está sob risco de sofrer uma enorme expansão em terreno fronteiro ao Eixo Monumental. Agregue-se a isso a situação pública do caos da circulação e ausência de estacionamentos nas quadras comerciais e residenciais, a poluição sonora e visual, que afetam a saúde dos moradores, a violência e a falta de infra-estrutura, no caso rede de esgoto que utilize-se da ETE-



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

Sul, para dar suporte a qualquer crescimento, como se depreende de documento da lavra do IBRAM, Instituto Brasília Ambiental (anexo 6).

O impacto dessas construções e dos novos setores será significativo, em especial, sob o aspecto do trânsito e circulação. É importante destacar que há promessas de obras e melhorias para o trânsito do Sudoeste, mas todas dependem de estudos e verbas, e são corretivas, o que reforça a necessidade de não se conceder autorização para expansão quando o sistema já não suporta a demanda atual. Há que se registrar que o próprio DETRAN afirmou, perante o MPDFT que quando concede aval para tais obras, não o faz com base em nenhuma metodologia, tampouco considera a zona de influência da atividade considerada polo gerador de tráfego e que o Sudoeste está no limite (anexo 7).

Ou seja, o DETRAN analisa a viabilidade de **uma** obra que impactará a circulação de veículos em uma região, **sem se utilizar de nenhuma metodologia e como se essa obra fosse a única a ser erigida ou a existir isoladamente em uma via, desconsiderando a sua zona de influência, o que por óbvio, é inadmissível.** A continuar dessa forma, em menos de dez anos o trânsito em Brasília e no DF estará pior do que em São Paulo e Moscou.

**Nesse contexto verifica-se a necessidade de se realizar, como determina o PDOT, estudos, licenciamentos e planejamentos globais para que o Distrito Federal possa crescer de forma sustentável e mantendo a qualidade de vida de seus habitantes.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

Na prática, os alvarás de construção têm sido concedidos sem estudos que demonstrem a viabilidade da infraestrutura (água, esgoto, circulação, resíduos sólidos, drenagem e meio ambiente) **de todos os empreendimentos somados.** A isso se dá o nome de planejamento.

Para a pesquisadora do departamento de Ecologia da UNB Mercedes Bustamante, falta um planejamento integrado e algumas áreas sofrem grande pressão urbana, dentre elas o Parque Nacional de Brasília. Em sua opinião a pressão resultaria de um modelo de crescimento que leva em conta, prioritariamente, desenvolvimento econômico e afirma "O modelo de megalópole já provou ser falido, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro." (10 matéria do Periódico - Jornal da Comunidade - 7 a 13 de fevereiro de 2009 - caderno Educação e Ciência).

Nesse contexto, há que se considerar que a construção a ser erigida pela Ré Construtora Lider também produzirá um considerável impacto no local, do que o previsto na NGB, circunstância que se soma ao o caos já instalado na Região Administrativa do Sudoeste.

Com efeito, a utilização de imóveis para fins residenciais gera uma demanda muito maior de água, esgoto, iluminação, coleta de resíduos sólidos e quantidade de carros circulando no local, do que a utilização para fins institucionais.

Há que se ressaltar, todavia, que esse impacto foge ao controle se o empreendimento vier a se concretizar como uso fático residencial.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

A **destinação conferida pela NGB** ao empreendimento, a despeito da necessidade de serem elaborados estudos ambientais e urbanísticos atuais que considerem todos os desvirtuamentos ocorridos no projeto original do Setor Sudoeste, **menciona uso institucional**, nela não se incluindo o uso residencial, o que merece rígida repulsa por parte do Poder Judiciário, a fim de impedir o desmantelamento da ordem urbanística da Capital da República.

A estratégia, ao que parece, está se tornando bastante comum no Distrito Federal, tendo em consideração o fator estatístico de que, frente ao elevado valor venal imobiliário praticado na Capital - o que, aliás, ensejou a vinda de diversas construtoras/incorporadoras de outros Estados da Federação -, a comercialização de unidades autônomas para fins residenciais é mais rápida e eficaz do que aquelas destinadas a fins comerciais.

De forma simples e dissimulada, e com o claro propósito de permitir transparecer a possibilidade de comercialização para fins residenciais, fez-se constar nos encartes somente as informações básicas. Entretanto, traz planta humanizada na qual se retrata, por meio de desenhos, camas, sofás, mesas de centro e de canto, **chuveiro de banho, fogão**, além de um *rack* com televisão, espaço gourmet e academia de ginástica.

Tudo está a evidenciar, sim, o verdadeiro intento da empresa ré em comercializar, pela maior facilidade que apresenta, tais unidades componentes do empreendimento com fins residenciais, restando clara a ideia da construtora de



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

transformar o empreendimento em complexo residencial, em flagrante afronta à lei.

**IV - DAS GRAVES CONSEQUÊNCIAS DA MODIFICAÇÃO DE DESTINAÇÃO**

De tudo o que já foi exposto, depreende-se que a mudança de destinação apontada certamente causará graves consequências à concepção urbanística e à infra-estrutura da cidade, que sofrerá graves impactos urbanos com as alterações ora noticiadas. E mais: o incentivo à mistura de usos em zonas residenciais e/ou institucionais e comerciais, além de tudo, contribui para o aumento da sobrecarga hoje existente no sistema viário local.

Outro ponto que merece destaque, a se considerar a possibilidade de coexistência de comércios e serviços (teatros, restaurantes, laboratórios, clínicas, escolas e cursos) junto a residências, é o perigo potencial, em relação aos respectivos proprietários e futuros adquirentes das unidades formadoras do novo empreendimento, da efetiva dispensa de lixo hospitalar sem os devidos acondicionamentos, que podem pôr em risco pessoas que não possuem imunidade física para conviverem com tal situação, gerando diversos conflitos entre vizinhos, que desáquam nos Juizados Especiais.

Por último, cabe ressaltar também que o eg. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios tem assentado que "a mudança da destinação da área de imóvel adquirido da administração pública, que venha a provocar



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

expressiva valorização, acarreta para o particular o ônus de pagar contribuição pecuniária pela mais valia, como forma de se preservar o interesse público" (APC 1999.01.1.008441-8, rel. Desembargador JOÃO MARIOSIA). E o no caso em apreço, inexistiu tal pagamento de mudança de comercial para residencial.

**V - DA RESPONSABILIDADE DO DISTRITO FEDERAL PELO CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA**

É a própria Constituição Federal que estabelece expressamente, em seu artigo 23, incisos I e III, a competência do Distrito Federal para "zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público", bem como "proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural",

Por sua vez, o artigo 30, inciso VIII, da Carta Magna estabelece competir aos Municípios (e, portanto, ao Distrito Federal, pois, nos termos do art. 32, § 1º, da Constituição Federal, ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, corroborados pelo art. 14, da LODF) "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano", corroborado pelo art. 15, X, da LODF.

Não obstante isso, o Distrito Federal vem se omitindo de forma flagrante em seu dever-poder de fiscalizar tais projetos imobiliários irregulares, que se alastram de forma



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

vertiginosa, mormente nas áreas do Plano Piloto, Lago Sul e Lago Norte, sob o frágil argumento de que não tem condições de fiscalizar e vistoriar as obras, mesmo porque, após a efetiva alteração da destinação pelos adquirentes, não mais possui permissão para adentrar nos imóveis.

O Código de Edificações do Distrito Federal - Lei Distrital nº 2.105/98 - regulamenta a competência da Administração para licenciar e fiscalizar as obras e a manutenção de edificações (artigo 16), e a seus fiscais, hoje vinculados à AGEFIS, atribui o poder de polícia para, dentre outras atribuições, vistoriar, fiscalizar, notificar, interditar e até mesmo demolir obras, bem como apreender materiais, equipamentos, documentos e quaisquer meios de produção utilizados em construções irregulares (artigo 17).

**E de acordo com o art. 21, do Decreto nº 19.915/98, é dada a Administração Pública a opção de indeferir projeto arquitetônico quando a obra mostrar-se incompatível com o disposto para a ocupação do lote, de forma claramente discricionária.**

Os fatos apontados acima demonstram, à sociedade, a necessidade de que o Poder Judiciário intervenha preventivamente no sentido de compelir o Distrito Federal a exercer seu poder de polícia, não aprovando e licenciando projetos que estejam em desconformidade com o uso permitido para o imóvel.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

Não se trata, vale destacar, de interferência indevida do Poder Judiciário na discricionariedade da Administração Pública. Deveras, *in casu*, pretende-se apenas que o Distrito Federal exerça seu irrenunciável poder-dever de polícia, visto que sua omissão vem causando irreparável prejuízo à ordem urbanística de Brasília, bem com a diversos consumidores de boa-fé que, atraídos por propagandas enganosas apresentadas pelos empresas construtoras/incorporadoras, vêm-se depois compelidos a se desfazer de seus imóveis.

Nesse sentido, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

“Se o Município omite-se no dever de controlar loteamentos e Parcelamentos de terras, o Poder Judiciário pode compeli-lo ao cumprimento de tal dever”. (Resp nº 292.846/SP, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, DJ 15/04/2002)

“Cabe ação civil pública, para compelir o Município a desfazer Parcelamento irregular de terras caracterizadas como áreas de Preservação ambiental.” (Resp nº 303.605/SP, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, DJ 11/11/2002)

Ademais, não resta qualquer dúvida de que: “*cabe ao Governo do Distrito Federal, através do Poder de Polícia conferido à administração, velar pelo cumprimento das normas administrativas urbanísticas, impedindo a ocupação e destinação irregular do solo*”, conforme bem destacado no aresto do egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios a seguir transcrito:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

“ADMINISTRATIVO-DIREITO DE VIZINHANÇA-CÓDIGO DE EDIFICAÇÕES DE BRASÍLIA - DESTINAÇÃO DE FINALIDADE DIVERSA A ÁREA MARCADAMENTE RESIDENCIAL-FUNCIONAMENTO DE CLUBE EM ÁREA RESIDENCIAL SUBURBANA- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL- OMISSÃO QUANTO A FISCALIZAÇÃO E ATUAÇÃO DE SEU PODER DE POLÍCIA.

A infração ao zoneamento imposto pelo Código de Edificações de Brasília, com a utilização de zonas marcadamente residenciais para outras finalidades, ofende o interesse público e individual, devendo ser coibidos. As regras do Plano de Urbanização, notadamente, quanto às limitações de edificação e destinação da áreas são válidas e operantes *erga omnes*.

Cabe ao Distrito Federal, através do poder de Polícia conferido à Administração, velar pelo cumprimento das normas administrativas urbanísticas, impedindo a ocupação e destinação irregular do solo, devendo arcar com eventuais danos experimentados por terceiros em decorrência de sua omissão.

Sentença reformada. Apelação provida.” (APC 2218990/DF , 1ª Turma Cível, relator Desembargador JERONYMO DE SOUZA, DJ 24/11/1993)

De fato, na hipótese dos autos, não há que se falar em discricionariedade da Administração, visto que esta se caracteriza pela margem de escolha que tem o Administrador dentro das opções colocadas pela lei. Na espécie, as leis determinam que o Administrador fiscalize as atividades da empresa ré e pratique os atos daí decorrentes (não concessão de alvará de construção, revogação ou cassação de alvará de construção, não concessão de 'habite-se', não aprovação de projetos de arquitetura e/ou engenharia violadores do direito urbanístico local, etc.).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

A omissão do Poder Público deve, pois, ser coibida por ato judicial.

**VI - DA LESÃO AOS DIREITOS DOS CONSUMIDORES DE BOA-FÉ**

O Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 6º, incisos III e IV, dispõe como direito básico do consumidor *"a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem"* e a *"proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos e desleais..."*.

Como corolário de tal obrigação, previu o legislador, no art. 30 do mesmo Código do Consumidor, a norma vinculativa segundo a qual *"toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação, com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado"*.

Nesse ponto, inevitável a transcrição das palavras de Fábio Konder Comparato, antes da promulgação do CDC, para quem *"a preocupação de defesa do consumidor conduziu, igualmente, a um alargamento da noção de compra e venda privada, no quadro mais realista de uma economia de empresa. Passou-se, assim, a entender que os processos de publicidade comercial, pela sua importância decisiva no escoamento da produção por um consumo em massa, integram o próprio mecanismo do contrato e*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

*devem, por conseguinte, merecer uma disciplina de ordem pública análoga às das estipulações contratuais.”<sup>1</sup>*

Ao contrário do que vem ocorrendo na hipótese ora em análise, e em muitas outras, a publicidade deve ser veiculada de tal forma que o consumidor, fácil e imediatamente, a identifique como tal (art. 36 do CDC), restando proibida toda e qualquer publicidade enganosa, legalmente definida como *“qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou , por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços”* (art. 37, § 1º, do CDC).

Sobre essa prática, Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin<sup>2</sup> asseverou que:

“(…) O Código nutre pela publicidade enganosa por omissão a mesma antipatia que manifesta pela publicidade enganosa comissiva. A enganabilidade por omissão consiste na preterição de qualificações necessárias a uma afirmação, na preterição de fatos materiais ou na informação inadequada.

A enganabilidade por omissão varia conforme o caso, já que não se exige, conforme mencionado anteriormente, que o anúncio informe o consumidor sobre todas as qualidades e características do produto ou serviço. O fundamental aqui é que a parcela omitida tenha o condão de influenciar a decisão do consumidor”

---

<sup>1</sup> COMPARATO, Fábio Konder. ‘A Proteção do Consumidor: Importante Capítulo do Direito Econômico’, Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, v. 15/16, 1974.

<sup>2</sup> Código de Defesa do Consumidor – Comentado pelos Autores do Anteprojeto’, 5ª ed. Ed. Forense Universitária.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

De todo o apresentado, resta claríssimo que a empresa Construtora Lider vem veiculando publicidade enganosa no que tange ao empreendimento, omitindo propositalmente a verdadeira destinação comercial de seus imóveis, ferindo direitos de diversos consumidores de boa-fé, os quais adquirem os imóveis iludidos de que podem utilizá-los para fins residenciais.

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

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

Marinoni leciona: "A tutela inibitória, com efeito, não é simples decorrência da norma processual ou de direito material, mas fruto de uma elaboração dogmática criativa e impulsionada por uma postura crítica diante da necessidade de se conferir tutela adequada às novas situações jurídicas. (...) A doutrina italiana mais moderna entende que a inibitória



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

prescinde dos possíveis efeitos concretos do ilícito ou, mais precisamente, que tal espécie de tutela deve tomar em consideração apenas a probabilidade do ilícito."<sup>1</sup>

Ainda, Marinoni cita como exemplo do cabimento de tutela inibitória: "(...) tutela destinada a impedir o prosseguimento de uma obra que está sendo construída em local proibido pela legislação ambiental. Em tal caso, ainda que a obra não esteja provocando dano ao ambiente, a tutela inibitória, inclusive a antecipada poderá ser concedida com base na probabilidade da continuação do ilícito."<sup>2</sup>

Traçando um paralelo do exemplo citado por Marinoni com a situação *sub judice*, verifica-se que a tutela inibitória pleiteada com a pretensão de evitar que novas construções venham a funcionar em local em que não foram realizados estudos técnicos para definir o uso e o gabarito do local (sem a realização de um estudo prévio por parte dos órgãos competentes, sem realização do estudo de impacto de vizinhança, sem o pagamento de outorga onerosa, sem a anuência da população atingida e **em franca violação à NGB do local**), violando as normas urbanísticas, provocando danos ao ambiente artificial e à população, que não conseguirá circular no Sudoeste, além de ter seus imóveis desvalorizados, inviabilizando o direito constitucional à qualidade de vida no local (artigo 182, da CF)

.

Só a título de esclarecimento, relembra-se aqui que o conceito jurídico de meio ambiente, em sentido amplo, abrange toda a natureza original e artificial, assim como os

<sup>1</sup> Marinoni, Luiz Guilherme. *Tutela Inibitória*. Revista Consulex – ano IV – nº 41 – maio/2000 – fls. 40/43.

<sup>2</sup> Marinoni, Luiz Guilherme. *Tutela Inibitória*. Revista Consulex – ano IV – nº 41 – maio/2000 – fls. 40/43.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

bens culturais correlatos. O meio ambiente artificial seria constituído pelas edificações, equipamentos e alterações produzidos pelo homem. Em suma, os assentamentos de natureza urbanística e demais construções.<sup>1</sup>

Diante da definição acima exposta verifica-se o cabimento da tutela inibitória como forma de prevenir um dano à ordem urbanística, qual seja, o meio ambiente artificial e, no caso em comento, ante a possibilidade de eventual construção sem obediência à norma de gabarito do local (NGB 168/1993).

**Cabe lembrar que a Constituição, ao mesmo tempo que garante o direito de propriedade, também dispõe que esta deve cumprir sua função social (art. 5º, XXIII, e art. 170, III da CF). Ou seja, o direito à propriedade privada é assegurado desde que seu uso não implique em danos à coletividade ou descumprimento do ordenamento jurídico.**

Sobre essa questão vale citar Cyrillo: "Nota-se assim no texto constitucional a ligação umbilical entre o princípio da função social da propriedade e proteção ao meio ambiente".<sup>2</sup>

Para arrematar traz-se à colação o pensamento de Fábio Konder Comparato<sup>3</sup>, segundo o qual, quando se fala em função social da propriedade "*não se indicam as restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Estas últimas são limites negativos aos direitos do proprietário. Mas a noção de função, no sentido em*

<sup>1</sup> MILARÉ. Edis. *Direito do Ambiente*. 2ª ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2001, ps. 64/65.

<sup>2</sup> CYRILLO, Rose Meire. *Função Socioambiental da propriedade*. Dissertação de Mestrado, UFPE, 2002.

<sup>3</sup> A função social da propriedade dos bens de produção. Anais do XII Congresso de Procuradores de Estado, pág. 81.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

*que é empregado o termo nesta matéria, significa um poder, mais especificadamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo. O adjetivo social mostra que este objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do dominus, o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica".*

Não pairam dúvidas quanto ao caráter não mais absoluto do direito de propriedade, bem como à legalidade imposta pelas limitações administrativas àquele.

É oportuno ressaltar que a intervenção do poder público faz-se imprescindível para efetivar uma urbanização racional, equilibrada e que preserve o meio ambiente e a qualidade de vida, eis que "a lei de uso e ocupação do solo urbano destina-se a estabelecer 'utilizações convenientes' das diversas partes da cidade e a 'localizar em áreas adequadas' as diferentes atividades urbanas que afetem a coletividade local. (...) as posturas urbanísticas que defluem daquela lei ( de uso e ocupação do solo urbano) devem regular o *zoneamento* da cidade."<sup>1</sup>

Ressalte-se que o direito de construir também não é ilimitado, até porque o próprio direito de propriedade não o é. O zoneamento limita, por meio de restrições impostas ao proprietário de imóvel, o direito de construir sobre terreno urbano.

---

<sup>1</sup> SANTOS NETO, João Antunes. Zoneamento e Função Social da Propriedade Urbana. *In. Fórum de Direito Urbano e ambiental*, Belo Horizonte, ano 2, nº 12, p. 1239-1260, nov/dez. 2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

VIII - DOS FUNDAMENTOS PARA A CONCESSÃO DO PEDIDO LIMINAR

A prova inequívoca a convencer Vossa Excelência da verossimilhança das alegações consiste no fato de que os encartes e folders demonstram que os imóveis terão destinação residencial, **quando o uso permitido é institucional**, o que gerará um colapso na infra-estrutura local e na qualidade de vida dos moradores. Assim, resta clara a violação da norma - a NGB 168 de 1993.

O fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação consiste no fato de que uma vez aprovado o projeto urbanístico, concedido alvará de construção, se é que ainda não o foi, e iniciadas as vendas, os danos causados aos adquirentes de boa fé, aos moradores do local, ao ordenamento urbano e à cidade tombada como patrimônio cultural da humanidade serão difíceis de serem reparados (tudo sob alegação do famigerado *fato consumado*), e o prejuízo a toda sociedade distrital, eis que se permitirá um evidente desrespeito à legislação urbanística e ao crescimento planejado e ordenado da Cidade (constitucionalmente garantidos), tombada como patrimônio cultural da humanidade.

Relembre-se que no distrito Federal é comum a prática de se permitir que ocorra o fato consumado para depois regularizá-lo, o que o Poder Judiciário deve prevenir e reprimir por constituir ultraje ao ordenamento urbano.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

**IX - DO PEDIDO**

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

- 1) seja concedido o pedido liminar, para que o Distrito Federal, na pessoa do Administrador Regional do Sudoeste se abstenha de aprovar o projeto exposto no folder, que está em flagrante desconformidade com o uso determinado pela NGB 168/1993 e que se **abstenha** de conceder alvará de construção para o referido projeto que denota destinação residencial para o imóvel ou **revoque** o alvará eventualmente concedido;
  
- 2) Que a empresa ré, construtora Líder, não inicie a construção do empreendimento em desconformidade com o uso do local; que não promova a venda de unidades comerciais como residenciais; que informe aos consumidores adquirentes de todas as unidades autônomas de seus empreendimentos, **de forma clara, precisa e destacada**, a efetiva finalidade dos imóveis que comercializa, ou seja, COMERCIAL, nos termos da NGB 186/1993; que renove os modelos de Contratos Particulares de Compromisso de Compra e Venda, para que se faça constar expressamente a destinação dos imóveis por ela comercializados, se residencial ou comercial; e que seja procedido o recolhimento, por meio de Oficiais de Justiça, na sede e nos '*stands*' da empresa Construtora Líder, de todas as propagandas irregulares apontadas



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA**

( '*folders*' e prospectos), relativas ao empreendimento.

2) a citação dos réus para contestar a presente ação, nos termos da legislação adjetiva compatível;

3) seja fixada por este Juízo multa diária pelo descumprimento do pedido liminar deferido, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Brasília/DF, 25 de setembro de 2009.

Luciana Medeiros Costa  
Promotora de Justiça

Marisa Isar  
Promotora de Justiça

Luis Henrique Ishihara  
Promotor de Justiça Adjunto

Yara Maciel Camela  
Promotora de Justiça