



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

**EXM^o 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, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com base nos artigos 129, incisos II e III, 182 e 225, todos da Constituição Federal; nos artigos 5^o, incisos I e II, 6^o, inciso VII, alíneas "a", "b" e "d", todos da Lei Complementar n^o 75/93; no art. 1^o, incisos I, II e III, da Lei n^o 7.347/85, alterado pela Lei n^o 10.257/01 e nas disposições da Lei n.º 8.078/90, vem propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido de antecipação de tutela**



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

em desfavor de

- 1) ODEBRECHT REALIZAÇÕES IMOBILIÁRIAS, estabelecida na Rua SAUS, Quadra 5, Bloco N, s/n, 9º andar, Brasília - DF, CEP: 70070-913, tel: 61 3316-2525, por seu representante legal;

- 2) ANTARES ENGENHARIA LTDA, sociedade comercial de direito privado, estabelecida no SGCV SUL, Lote 24, Prédio 2, Guarará - DF, CEP: 71.215-100, por seu representante legal;

- 3) DISTRITO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público interno, representado pelo Procurador-Geral do Distrito Federal (art. 111 da Lei Orgânica do Distrito Federal), com endereço no Setor de Áreas Isoladas Norte - SAIN, Edifício Sede Bloco I, Praça do Buriti, Brasília-DF.

I - PREÂMBULO

A presente ação civil pública destina-se a coibir a implantação do empreendimento denominado BRISAS DO LAGO, no endereço sito no Setor de Clubes Esportivos Sul (SCES), Trecho 4, lote 5, Brasília-DF, em desconformidade com as normas de uso e ocupação definidas na Planta SCE Sul PR-68/1, de 19/9/1979, com a legislação distrital que tombou o sítio urbano de Brasília e em desatendimento as exigências contidas no Código de Edificações do Distrito Federal. Desta forma, tem por objeto a imediata paralisação das obras de implantação do referido



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

empreendimento e a anulação do respectivo alvará de construção nº 007/2010, expedido pelo Distrito Federal em favor das empresas-rés, ANTARES ENGENHARIA LTDA e ODEBRECHT REALIZAÇÕES IMOBILIÁRIAS, pelos fatos e fundamentos a seguir deduzidos.

II - DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

É função institucional do Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal), dentre eles os direitos assegurados nos artigos 182¹ e 225² da Constituição Federal, relativos a ***garantir o bem-estar dos indivíduos, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida***".

O art. 6º, inciso VII, alíneas "a", "b" e, principalmente a alínea "d", da Lei Complementar nº 75/93, afirmam a legitimidade do Ministério Público no intuito de assegurar o respeito aos direitos indisponíveis, notadamente àqueles concernentes ao desenvolvimento sustentável e ao meio ambiente sadio e equilibrado, reforçando o que dispõe o art. 129, incisos II e III, da Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, ao alterar a redação do art. 1º da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), inseriu em seu inciso III a ordem urbanística

¹ Art. 182, CF: *A política de desenvolvimento executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

² Art. 225, CF: *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*



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

como objeto de proteção pela via processual da ação civil pública.

Do exposto, depreende-se a legitimidade ativa do Ministério Público para ingressar com a presente ação civil pública, buscando zelar pela preservação do meio ambiente e do patrimônio público e cultural, agindo na proteção de interesses difusos e sociais com o intuito precípua de assegurar aos cidadãos qualidade de vida e dignidade humana.

Esse é o entendimento 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)

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.
LEGITIMIDADE ATIVA.

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."



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

III - DOS FATOS E DO INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO

No dia 14 de julho de 2010, foi instaurado Inquérito Civil Público (Portaria nº 007/2010 - Doc.01) visando colher elementos de convicção acerca da aprovação do projeto arquitetônico e da expedição do alvará de construção referente à obra do empreendimento Brisas do Lago, situado no SCES, Trecho 4, lote 5, Brasília/DF.

O empreendimento, contendo cinco blocos com 750 unidades autônomas, será construído em um lote situado na orla do Lago Paranoá, entre o Clube de Golfo e o Lago Paranoá, com o uso previsto na Planta SCE Sul PR-68/1, de 19/9/1979 como sendo destinado a "Hotel de Turismo".

O alvará de construção nº 007/2010 (Doc.02) foi concedido em 25 de janeiro de 2010, para uma área de construção de 58.649.54 m², com a finalidade da edificação para "**USO APART HOTEL**", e o Processo Administrativo de aprovação de projetos e licenciamento da obra é o de n.º141.022.031/1980.

No bojo do referido processo administrativo não foi localizado qualquer manifestação do DETRAN, nem Relatório de Impacto de Trânsito, Estudo de Impacto de Vizinhança, Memorial de Incorporação do Empreendimento ou Minuta de Convenção do Condomínio.

Em atendimento a ofício expedido por esta Promotoria, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN esclareceu que, embora solicitadas pelo órgão, não foram apresentadas as informações e documentos necessários



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

para a análise do projeto do empreendimento em questão, extraindo-se do ofício n.º 643/2010 (Doc. 03), que "as informações solicitadas à RA I são necessárias para análise conclusiva do projeto por esta Superintendência. Sendo que as informações não foram apresentadas, o projeto nunca recebeu parecer conclusivo desta Superintendência, derivando daí uma irregularidade de não aprovação pelo IPHAN. Nesse sentido, esclarecemos que não é possível a emissão de um parecer sobre a adequação do projeto aos parâmetros do tombamento do conjunto urbanístico de Brasília, sem posse dessas informações(...)".

Não bastasse isso, o material publicitário veiculado na internet³ (Doc.04), apresenta o referido complexo como opção de moradia, chegando até a citar que os lançamentos nas margens do Lago Paranoá se resumem a "residenciais com serviços", conforme *ipsis litteris*:

"Brisas do Lago Residence.
Venha para o Residencial que vai mudar a sua vida...
Um empreendimento Odebrecht
Às margens do Lago Paranoá
A lado do Clube de Golfe e da Academia de Tênis
80% dos apartamentos de 40 a 48 m²
Residencial com serviços pay-per-use
Aproximadamente 600 m² de área molhada,
composta de piscinas e cascatas
Melhor preço de mercado por m²
Construção e Incorporação: Odebrecht
Realizações".

³ <http://vender-casa-apartamento.vivastret.com.br/comprar-imovel+brasilia-centro/bris...>



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

III - DAS DISTORÇÕES DO MERCADO IMOBILIÁRIO

Em virtude da proteção conferida pelo tombamento, com a natural escassez de novas áreas para ocupação residencial na região do Plano Piloto, o mercado imobiliário tem procurado atender as demandas implementando o uso residencial em áreas sem tal destinação.

Nesse contexto, a forma como o empreendimento Brisas do Lago vem sendo comercializado exemplifica a distorção imposta pelo mercado imobiliário em lotes destinados a hotelaria mas ocupados, de fato, como residenciais, no Setor Hoteleiro Sul e Norte, Setor de Hotéis de Turismo Norte (SHTN), Setor de Clubes Esportivos Norte (SCEN) e Setor de Clubes Esportivos Sul (SCES).

Esses empreendimentos costumam relativizar a atividade de hospedagem temporária com a utilização de denominações dúbias como "Residence Service", "Residencial com Serviços", "Flat", "Hotel-residência" e "Apart-hotel".

Com efeito, o Parecer Técnico nº 94/2010-PROURB (Doc.05) adverte que *"tal prática inclui não se implantar o estabelecimento de hotelaria tradicional - promovido por um único empreendedor especializado no ramo de hotelaria - mas sim comercializar todas as unidades a particulares. Nessa formatação de empreendimentos hoteleiros os adquirentes possuem duas opções: aderirem ao "pool de hotelaria" ou tornarem-se moradores/locadores independentes. Devido à forma como é feita a comercialização, o que se tem ao final do processo, de fato, é a*



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

implantação de verdadeiros condomínios residenciais em áreas sem tal previsão”.

Assim, tais distorções no uso desta tipologia como residências impostas por demandas estritamente mercadológicas implicam em grave risco de alteração do zoneamento da cidade, risco que é maximizado quando se trata de área tombada, como é o caso do empreendimento em comento.

V - DAS IMPLICAÇÕES NO SÍTIO TOMBADO E DA PROXIMIDADE COM O LAGO PARANOÁ

Além desse fator, faz-se imprescindível a análise da matéria *sub judice* à luz dos ordenamentos legais que incidem sobre a cidade. Isso porque, com o advento do Decreto Distrital do Tombamento n° 10.829, de 14 de outubro de 1987, o Plano Piloto de Brasília foi erigido, pela excepcionalidade de sua concepção arquitetônica e urbanística, à condição de Patrimônio Cultural da Humanidade, conforme Resolução da UNESCO - Lista do Patrimônio Mundial Inscrição n° 445, em 07 de dezembro de 1987.

Quanto à definição das escalas protegidas pelo tombamento, Lúcia Costa se refere à Orla do Lago como componente da escala bucólica em seu texto intitulado Brasília Revisitada, Anexo II do Decreto 10.829/87, *verbis*:

“Orla do lago

O Plano-piloto refuga a 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



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

dos clubes. É onde prevalece a escala bucólica.

(...)

As extensas áreas livres, a serem densamente arborizadas ou guardando a cobertura vegetal nativa, diretamente contígua a áreas edificadas, marcam a presença da escala bucólica.”

No caso, a área em comento integra a área tombada e como tal encontra-se submetida às limitações e parâmetros impostos pelo instituto do tombamento, demandando assim especial atenção por parte do Poder Público, já que interferências de porte nessa área podem gerar impactos negativos no tombamento de Brasília.

Registre-se que em face do andamento desordenado do processo de ocupação de Brasília, foi enviada em 2001 pela UNESCO/ICOMOS uma missão de monitoramento com o objetivo de avaliar o estado de conservação e o risco de perda das características que fizeram a cidade merecer o título, ocasião em que foi elaborado relatório com alerta sobre as intervenções que podem colocar em risco o título de Patrimônio da Humanidade.

Assim, entre os problemas apontados no Relatório da Missão, foi realçada a questão da ocupação das margens do Lago Paranoá por empreendimentos de hotelaria que estariam ameaçando especialmente a Escala Bucólica, tema sobre o qual o relatório destacou o seguinte:

*“No plano original, a orla do lago foi projetada para ser ocupada por atividades de esportes e lazer , onde o acesso público ao lago deveria ser garantido. A maior parte das construções ao longo da orla do lago são destinadas às funções mencionadas mas alguns clubes foram autorizados a construir **hotéis ou***



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

apart hotéis, que tendem a se tornar habitações permanentes.

Os hotéis foram também erigidos ao longo da orla do lago perto do Palácio da Alvorada. Estas edificações são de volumes consideráveis e produzem alteração da escala bucólica esperada. O uso de algumas das edificações como residências permanentes, formando condomínios privados, constituem uma séria alteração da setorização de Brasília⁴.
(grifamos)

O referido relatório listou diversos aspectos das agressões ao tombamento de Brasília e teceu recomendações para afastar o risco de inclusão de Brasília na lista de bens ameaçados, cujo item 14 das Recomendações (Doc. 06) dispõe claramente:

"14- Definir e implementar condições e restrições estritas para novas construções na orla do lago. Deve ser assegurado que novas edificações sejam construídas estritamente dentro de um arcabouço de usos do solo permitidos, de regulamentações urbanísticas e de volumetria. Habitações permanentes devem ser banidas. Nenhuma exceção deve ser permitida neste aspecto." (grifos nossos)

É muito importante ressaltar que, à época da vistoria realizada pela Missão, já haviam empreendimentos hoteleiros em operação na área, o que demonstra que a preocupação pela Missão foi diretamente em relação a empreendimentos ainda não instalados, como é o caso do "Brisas do Lago".

⁴ Relatório da Missão UNESCO/ICOMOS, 2001 - Estado Geral de Conservação do Sítio Patrimônio Mundial - item 3.2.3.4 (tradução Livre)



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

Aliado ao exposto anteriormente, a equipe contratada para a elaboração do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília - PPCUB, Lei distrital com previsão na Lei Orgânica do Distrito Federal ainda em fase de estudo, reconheceu a necessidade de se adotar providências urgentes para conter a distorção de uso verificada na construção de hotéis e flats para fins residenciais na Orla do Lago Paranoá. Neste ponto, convém transcrever o diagnóstico dado pelo grupo em relação a região da Orla do Lago (Doc. 07):

"Embora não previsto por nenhuma norma urbanística de Brasília, empreendimentos puramente residenciais, que se autodenominam como de luxo, estão sendo aprovados e implantados na orla do Lago Paranoá, como o em obras nas proximidades do Hotel Bay Park.

- 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. O último empreendimento em implantação altera também o gabarito geral existente até agora, introduzindo, conforme publicidade na imprensa, edificações de maior altura.

- É importante identificar os mecanismos que são utilizados para a construção de empreendimentos vetados pelas normas para que sejam imediatamente neutralizados.

- Não se tem conhecimento de iniciativas de embargo deste tipo de empreendimento."

(grifamos)

Assim, o diagnóstico do referido PCCUB, além de identificar deficiências no processo de gestão e fiscalização na implantação desses empreendimentos, reconhece que edificações desse porte constituem obstáculos ao acesso público ao lago e ameaçam o tombamento.



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

Outro ponto que merece relevo é o fato do empreendimento localizar-se à margem do Lago Paranoá, corpo hídrico que paulatinamente vem sendo desfigurado por força de constantes mudanças pontuais em destinação de lotes sem a elaboração de um estudo global da questão, decorrendo disso ameaça à preservação do Lago e o aumento do assoreamento do seu espelho d' água.

Agregue-se a isso, o fato já noticiado pela imprensa e confirmado pelo IBRAM, CAESB e ADASA, de que no futuro próximo se captará água para consumo humano da Bacia do Lago Paranoá, como alternativa para o abastecimento público, tendo em vista que o atual sistema já se encontra próximo ao limite.

Contudo, ainda não contamos com técnicas seguras para a retirada de contaminantes emergentes (drogas, hormônios e metabólicos) que deságuam no Lago Paranoá, e nem se sabe ao certo o risco a que estaremos expostos, o que requer medidas concretas para a proteção do manancial de forma a prevenir a degradação da Orla do Lago.

Assim, infere-se que a aprovação de empreendimentos na Beira do Lago com alta densidade de ocupação e o pior, com o desvirtuamento do uso hoteleiro temporário para o uso residencial definitivo, representa sim sérios riscos à preservação tanto da Bacia do Lago Paranoá como da sua Orla, recomendando-se, portanto, maior cautela e rigor do Poder Público na aprovação e fiscalização de empreendimentos dessa natureza, com vistas a evitar a degradação ambiental do Lago



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

Paranoá pela criação de núcleos residenciais ilegais em áreas originariamente caracterizadas pelo predomínio da escala bucólica.

VI - DO CÓDIGO DE EDIFICAÇÕES DO DISTRITO FEDERAL E DA APROVAÇÃO DO PROJETO DE ARQUITETURA

O Código de Edificações do Distrito Federal, Decreto nº 19.915/98, alterado pelo Decreto nº 28.889/2008, traz como definição de Unidade Habitacional de Hotelaria o seguinte conceito:

"Art. 2º: (...)

*LXI - **Unidade Habitacional de Hotelaria** - área privativa destinada ao repouso do hóspede, podendo também conter compartimentos ou ambientes para estar, higiene pessoal, preparo e consumo de alimentos." (grifamos)*

Por sua vez, o parágrafo único do artigo 205 do Decreto 19.915/98 - Código de Edificações do DF - esclarece que a classificação do empreendimento como "Hotel" ou "Hotel Residência", depende do que estiver permitindo a legislação específica, ou seja, a norma referente ao lote, conforme segue:

"Art. 205. Os locais de hospedagem, constituídos de edificações utilizadas para serviços de hospedagem, que dispõem de unidades habitacionais e de serviços comuns, são classificados em:

*I - **Hotel** - composto de unidades habitacionais dos tipos quarto, apartamento e suíte, simultaneamente ou não, e;*

*II - **Hotel residência** - hotel ou assemelhado, cujas unidades habitacionais possuam*

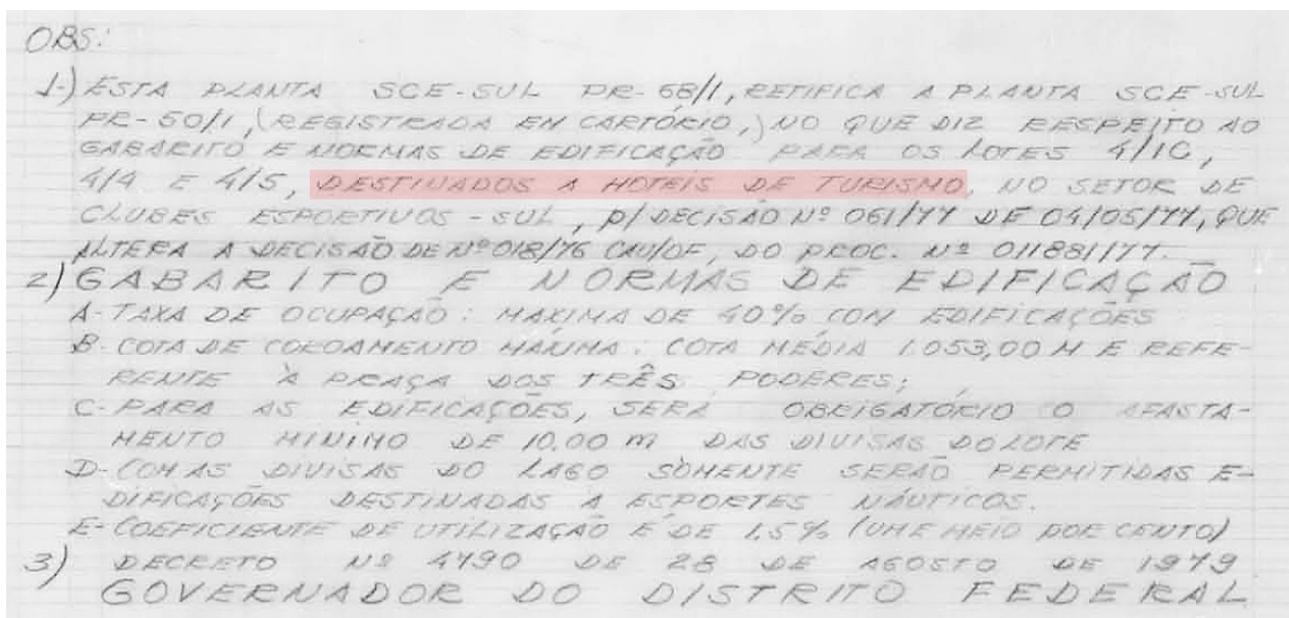


MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

equipamentos de cozinha adequados ao preparo de lanches e refeições leves, também denominado de apart hotel, flat-service ou residence service.

Parágrafo único. O enquadramento do local de hospedagem na classificação e categoria desejadas obedecerá à legislação específica.”
(grifo nosso)

No caso do empreendimento Brisas do Lago, a legislação de uso e ocupação do solo que normatiza a ocupação do SCES Trecho 4, lote 5 é a Planta SCE Sul PR-68/1. Nesse documento claramente determina-se que o lote é destinado a “Hotel de Turismo”, não havendo qualquer menção a utilização residencial, conforme verifica-se na digitalização da referida planta, destacada a seguir:



Na matrícula 28977 do imóvel referente ao Lote 5 do Trecho 4 do Setor de Clubes Esportivos Sul, constante à folha 1187 do Processo Administrativo 141.022.031/1980 (Doc. 08),



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

consta expressamente que o lote é destinado a "Hotel de Turismo".

Assim, resta claro que a destinação do imóvel em análise seria exclusivamente para hotel - no sentido estrito de hospedagem temporária - não cabendo a interpretação de que seja cabível o uso para *apart hotel*, *flat-service* ou *residence service*, nem qualquer interpretação que leve a crer ser possível a formação de condomínio residencial.

Aliado a isso, os artigos 206 e 207 do Código de Edificações, com vistas a reduzir as lacunas legais que facilitavam a implantação de empreendimentos residenciais em lotes destinados a hotelaria, passou a exigir que os projetos referentes a locais de hospedagem contenham diversos tipos de compartimentos característicos dessa atividade, conforme se vê abaixo:

"Art. 206. *Nos locais de hospedagem serão obrigatórios os seguintes compartimentos ou ambientes:*

- I.** *recepção ou espera;*
- II.** *unidades habitacionais, conforme classificação e categorias desejadas;*
- III.** *ambiente comum para estar e lazer;*
- IV.** *ambiente comum para consumo de alimentos;*
- V.** *instalações sanitárias e vestiários para funcionários;*
- VI.** *acesso às instalações de serviços independentes dos destinados aos hóspedes;*
- VII.** *compartimento para guarda de bagagens e objetos de uso pessoal dos hóspedes;*
- VIII.** *lavanderia ou posto de recebimento e entrega de roupas;*
- IX.** *compartimentos e ambientes para a administração do estabelecimento.*

Art. 207. *A unidade habitacional em local de hospedagem terá área útil máxima de cinquenta metros quadrados.*



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

(...)

§ 1º A unidade habitacional de que trata este artigo poderá dispor de, no máximo, dois compartimentos privativos para repouso do hóspede.

§ 2º **O número de unidades habitacionais constituídas de dois compartimentos privativos para repouso do hóspede não poderá ultrapassar a cinco por cento do total de unidades.**

§ 3º **Excetua-se do disposto no § 2º deste artigo as unidades habitacionais destinadas a personalidades, que não terão limitação de área e nem de compartimentos para repouso, desde que justificadas no memorial descritivo que acompanha os projetos de arquitetura.**

§ 4º **O número de unidades habitacionais de que trata o parágrafo anterior deverá corresponder a, no máximo, cinco por cento do total de unidades do estabelecimento.**

§ 5º **No mínimo 80% (oitenta por cento) das unidades habitacionais será constituída de apenas um compartimento privativo para repouso e não poderá ultrapassar a área útil máxima de quarenta metros quadrados.**

§ 6º A unidade habitacional do hotel residência não poderá ter cozinha compartimentada, sendo esta constituída, somente, por uma bancada com pia e locais para forno de microondas e frigobar, integrados ao ambiente de estar ou de repouso.

§ 7º Quando a unidade habitacional não dispuser de banheiro privativo, possuirá, no mínimo, um lavatório por unidade. (...)"

Referido artigo 207 ainda traz importantes exigências para garantir-se a atividade de hotelaria por meio de proibição de compartimento para lavagem, vinculação das vagas de garagem às unidades e a exigência de que no mínimo 80% das unidades componham o pool de locação de hospedagem, conforme segue:

"Art. 207. A unidade habitacional em local de hospedagem terá área útil máxima de cinquenta metros quadrados.



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

(...)

§ 8º É proibida:

a) a existência de compartimento para serviços de lavagem e limpeza em unidades habitacionais nos locais de hospedagem; e,
b) a vinculação às unidades habitacionais autônomas das vagas mínimas para estacionamento e garagem de veículos estabelecidas para o empreendimento na forma do Código de Edificações do Distrito Federal.

§ 9º No mínimo 80% (oitenta por cento) das unidades habitacionais autônomas devem compor pool de locação ou administração destinado exclusivamente à prestação de serviço de hospedagem temporária."

Contudo, com supedâneo no citado Parecer Técnico nº 94/2010-PROURB (Doc. 05), foi possível identificar uma lista de irregularidades que necessitam de correção e que invalidam o Alvará de Construção emitido, a seguir apresentadas:

i) o fato de haver uma sala de apenas 4 metros quadrados reservada ao "compartimento para guarda de bagagens e objetos de uso pessoal dos hóspedes" (art. 206, VII, Decreto 19.915/98) em um empreendimento com cerca de 750 UH, das quais ao menos 600 UH (80%) devem obrigatoriamente compor o pool de hospedagem;

ii) o fato do serviço de lavagem de roupas de cama e de uso pessoal ocorrer exclusivamente por meio de lavanderia operada pelo próprio hóspede, o que é questionável em um empreendimento hoteleiro com 750 unidades (UH);

iii) as unidades estão identificadas nas plantas do empreendimento como "apartamento", com "estar" e "quarto", quando a correta nomenclatura das unidades e ambientes é "UH",



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

em lugar de "apartamentos", e "repouso", ou "dormitório" em lugar de "quarto";

iv) na tabela intitulada "Projeto Lago - Quantidade - Apartamentos / Tipologia", constante no "Demonstrativo dos Cálculos e Fundamentos Legais" (Doc. 09), **não se traz qualquer informação a respeito da área das unidades, número total das unidades, quantidade de unidades com 2 quartos e quantidade de unidades com 1 quarto;**

v) a falta de explicitação em todas as plantas aprovadas a respeito da **obrigatoriedade de que 80% das UH (cerca de 600 unidades) comporão pool de locação de hospedagem temporária,** em atendimento ao disposto no § 9 do art. 207 do Código de Edificações;

vi) a falta de explicitação em todas as plantas aprovadas a respeito da **proibição de existência de compartimentos para serviços de lavagem e limpeza (área de serviço) nas UH;**

Ressalte-se que, no processo administrativo referente ao empreendimento Brisas do Lago, não foi encontrado o Memorial de Registro da Incorporação, documento usualmente apresentado em empreendimentos de tal envergadura onde seria possível verificar o atendimento do art. 207, § 8º, alínea b.

1

Do exposto, constatadas falhas na aprovação do projeto de arquitetura e licenciamento do empreendimento que invalidam o respectivo Alvará de Construção, emitido sem o provável cumprimento de todas as condicionantes dispostas no Código de Edificações, outra alternativa não resta senão a



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

intervenção do Poder Judiciário, evitando-se com isso a consolidação da situação de fato, muitas vezes irreversível, como já verificada em outros empreendimentos na Orla do Lago, como é o caso do "Ilhas do Lago".

VII- DA PUBLICIDADE DÚBIA

Grave é o fato de os imóveis comerciais serem vendidos aos consumidores para fins residenciais, **e não para fins hoteleiros, em consonância com a sua destinação originária.**

Essa estratégia tem se tornando 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 à hotelaria e levando-se em conta a escassez de lotes vazios com destinação residencial na área tombada no Plano Piloto de Brasília.

Os apelos publicitários, consistentes em *sites*, encartes e *folders* de divulgação, denotam claramente que o intuito implícito é de que as pessoas adquiram os imóveis para fins residenciais, sem deixar claro que o uso permitido no local é o hoteleiro..

Assim, de forma simples e dissimulada, e com o claro propósito de permitir transparecer a possibilidade de



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

aquisição para fins residenciais, as empresas-rés fazem constar nos seus encartes somente as informações básicas.

Contudo, a verdadeira intenção delas é comercializar, pela maior facilidade que apresentam, tais unidades componentes do empreendimento para fins residenciais, transformando-se o aludido empreendimento num verdadeiro complexo residencial, em área cuja norma de ocupação prevê que o lote é destinado a "Hotel de Turismo", não havendo qualquer menção a utilização residencial.

Nesse sentido, o empreendimento Brisas do Lago é divulgado, em sua *home page* oficial⁵, (Doc. 10) como um condomínio residencial, que, subsidiariamente, teria como complementação a possibilidade de utilização de serviços de hotelaria, como se vê abaixo:

" Entendendo o Hotel Residência

Um hotel residência é um condomínio com serviços de hotelaria. Em um hotel normal não há recursos físicos para atender a todas as necessidades de hóspedes que necessitam de uma temporada maior na cidade. Isso cria uma situação de adaptação ineficiente, principalmente no que diz respeito às facilidades de cada unidade e aos serviços de apoio. **Em um condomínio residencial normal** não é viável manter uma variedade de serviços de governança, concierge, lazer, mordomia, segurança, bares, restaurantes, manutenção, entretenimento, abastecimento e outros mimos sem encarecer demais os custos mensais.

Com o intuito de oferecer uma solução

⁵ <http://www.orealizacoes.com.br/Empreendimentos-Conceito-Tmpt-Quatro.aspx?id=34>



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

melhor para essas situações e visando atender dois públicos, foi criado o sistema "hotel residência". Você pode usufruir de um hotel com serviços e produtos disponíveis conforme suas necessidades e desejos.

(...)

Perguntas frequentes

Quais as vantagens existentes na operação com o pool de locação?

Imagine que você tenha um apartamento em um residencial com serviços e resolva se mudar de cidade, mas não queira vender o seu imóvel. Ou então, que você compre um apartamento no Brisas do Lago para investimento patrimonial. Para obter lucro com essas operações, ou você aluga este apartamento a um terceiro ou contrata uma imobiliária que fica responsável, em seu nome, por encontrar, selecionar e firmar um contrato de locação com o locatário.

Com o POOL , você pode ter seu imóvel administrado por uma empresa hoteleira com experiência na comercialização dos apartamentos como se fosse um hotel, garantindo um padrão de atendimento e serviços oferecidos ao mercado em geral. Desta maneira, trata-se de um negócio hoteleiro onde todas as receitas e despesas são rateadas entre os participantes do POOL , fazendo com que se tornem menores os riscos de inadimplência e que se fortaleça o POOL na captação de receitas ao longo de todo o ano ⁶ (grifos nossos)

Percebe-se, assim, que a divulgação do empreendimento utiliza-se de uma inversão na natureza da ocupação, onde o que deveria ser estritamente um HOTEL é

⁶ <http://www.orealizacoes.com.br/Empreendimentos-Mais-Informacoes.aspx?id=34>



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

apresentando como empreendimento residencial que possui, adicionalmente, serviços de hotelaria.

Daí, conclui-se que, a despeito da clareza da norma de ocupação do lote, as empresas-rés estão ofertando aos consumidores unidades em locais de hospedagem como se fossem unidades residenciais quando, na verdade, a destinação do imóvel em análise seria exclusivamente para hotel - no sentido estrito de hospedagem temporária, não cabendo qualquer outra interpretação que leve a crer ser possível a formação de condomínio residencial.

Dessa forma, fundamental que haja ampla divulgação do uso permitido do lote onde o empreendimento vem sendo erigido, bem como que seja providenciada a correção de todas a publicidade em relação a utilização do conceito de Hotel-Residência como "condomínio residencial", pois incompatível com o conceito dado pelo Código de Edificações do Distrito Federal.

VIII - DA LESÃO AOS DIREITOS DOS CONSUMIDORES DE BOA-FÉ

O Código de Defesa do Consumidor (Lei n° 8078/90), em seu art. 6°, 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...*".



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

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 devem, por conseguinte, merecer uma disciplina de ordem pública análoga às das estipulações contratuais."*⁷

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).

⁷ COMPARATO, Fábio Konder. 'A Proteção do Consumidor: Importante Capítulo do Direito Econômico', Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, v. 15/16, 1974.



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

Sobre essa prática, Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin⁸ 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".

Acrescente-se que nesse sentido, é o entendimento exposto em decisão do Tribunal de Justiça do Distrito estabelecido no artigo 38 na Lei nº 8.078/90 - Código de Defesa do Consumidor/CDC, cabe as empresas réas o ônus da prova da veracidade e correção da informação ou comunicação publicitária:

"PROCESSO CIVIL. REVELIA. DIREITO DO CONSUMIDOR. PROPAGANDA VEICULADA NA INTERNET. OFERTA. VINCULAÇÃO DO FORNECEDOR. INVERSÃO OBRIGATÓRIA DO ÔNUS DA PROVA (ARTIGOS 30 E 38 DO CDC). DANOS MORAIS NÃO CONFIGURADOS.

1. A veiculação de publicidade precisa, por qualquer forma ou meio de comunicação, vincula o fornecedor, nos termos do art. 30 do CDC.

2. Não pode o fornecedor se negar a cumprir o anunciado, ao argumento de que houve equívoco na veiculação da oferta, posto que pelo princípio da boa-fé, constante da Legislação Consumerista, deve ser evitada a prática de propaganda enganosa que induza o consumidor a erro.

3. Consoante exegese do artigo 38 do CDC, o ônus da prova da veracidade e correção da

⁸ Código de Defesa do Consumidor – Comentado pelos Autores do Anteprojeto⁷, 5ª ed. Ed. Forense Universitária.



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

informação ou comunicação publicitária cabe a quem as veicula, razão por que, para fazer jus à promoção, basta ao consumidor positivar o anúncio e o seu desejo de concretizar o negócio, porquanto, segundo a diretriz emanada do dispositivo em apreço, o caso enseja inversão legal do múnus probatório.

*4. A simples recusa na realização do contrato, nos termos da propaganda anunciada, por si só, não se mostra capaz de justificar dano moral passível de compensação, haja vista não emergir ofensa aos atributos da personalidade.
5. Recurso conhecido e parcialmente provido.”
(20060410101807ACJ, Relator SANDOVAL OLIVEIRA, Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do D.F., julgado em 02/09/2008, DJ 19/11/2008 p. 215). (grifos acrescidos).*

De todo o apresentado, considerando a caracterização dada às unidades imobiliárias nos informes publicitários, resta claríssimo a prática de publicidade enganosa no que tange ao empreendimento em questão, seja no que diz respeito à omissão proposital da verdadeira destinação comercial dos imóveis, seja pela indução de consumidores de boa-fé a adquirirem os imóveis, iludidos de que podem utilizá-los para fins residenciais, conforme fazem prova as propagandas anexas.

IX- DO PÓLO GERADOR DE TRÁFEGO E DA ELABORAÇÃO DO RIT

Nesse ponto, há que se considerar que a construção erigida pelas rés também produzirá um considerável impacto urbano-ambiental, ressaltando-se que esse impacto fugirá a qualquer controle se o empreendimento vier a se concretizar como uso fático residencial, em total desconformidade com o previsto na norma de ocupação do lote.



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

Com efeito, a utilização de imóveis para fins residenciais gera uma demanda muito maior e constante de água, esgoto, energia elétrica, coleta e destinação de resíduos sólidos, entre outros, do que a utilização para fins hoteleiros.

Também sob o aspecto do trânsito e circulação, o impacto desse empreendimento será significativo.

Ainda que estivesse sendo respeitado o uso hoteleiro, a Tabela IV, do Anexo III, do Decreto nº 19.915/98 (Código de Edificações do DF), define que empreendimentos de hotelaria com área superior a 2.500m² são caracterizados como Pólo Gerador de Tráfego (PGT), caso no qual se inclui o empreendimento em comento, o qual possui mais de 58.000 m² de área de construção.

O artigo 37, do Decreto nº 26.048/2005, por seu turno, dispõe acerca da obrigatoriedade de elaboração de Relatório de Impacto no Tráfego e Sistema Viário do entorno - RIT para Polo Gerador de Tráfego, com as seguintes implicações:

- o projeto do empreendimento só pode ser aprovado e alvará de construção emitido após a elaboração de "**Relatório de Impacto no Tráfego e Sistema Viário do entorno**", com aprovação pelo DER/DF, DETRAN/DF e SEDUMA;

- de acordo com o artigo 37, parágrafo único, alínea "b", o empreendedor deverá eventualmente assinar um **termo de compromisso** com a Secretaria de Infra-Estrutura e Obras para



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

executar possíveis obras, serviços e projetos definidos pelo "Relatório de Impacto no Tráfego e Sistema Viário do entorno";

- de acordo com o artigo 37, parágrafo único, alínea "c", empreendimento caracterizado como PGT só pode ser liberado, ou seja, entrar em funcionamento, **após as obras do sistema viário serem vistoriadas pelos órgãos envolvidos.**

Contudo, no caso do empreendimento Brisas do Lago, o Relatório de Impacto no Tráfego e Sistema Viário do entorno não foi sequer exigido pela Administração, conforme previsto na legislação vigente. **O DETRAN-DF** (Doc. 11), admitiu que não **foi apresentado para análise qualquer documentação referente ao empreendimento** e não houve qualquer manifestação da SEDUMA, conforme exige o Decreto nº 26.048/2005.

Assim, é de se ver que a situação apontada certamente causará importantes impactos à concepção urbanística e à infraestrutura da cidade, ainda mais considerando a circunstância de já existirem no local outros empreendimentos de hotelaria de médio e grande porte já implantados como "Ilhas do Lago", "Nobile Lake Sides" e "Life Resort" e outros a serem instalados, como o "Lake View Resort" e "Brisas do Lago".

X - 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



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

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.

Já o Código de Edificações do Distrito Federal - Lei Distrital nº 2.105/98 e Decreto 19.915/98 - 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.



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

Os fatos apontados acima demonstram, à saciedade, 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 não licenciando projetos que estejam em desconformidade com o uso permitido para o imóvel ou que contenham falhas, dúvidas ou omissões em sua aprovação.

Não se trata, vale destacar, de interferência indevida do Poder Judiciário na discricionariedade da Administração Pública. Deveras, no caso, pretende-se apenas que o Distrito Federal exerça seu irrenunciável poder-dever de polícia, visto que sua omissão ou falta de rigor necessário na aprovação de empreendimentos de hotelaria 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 adquirem imóveis de uso hoteleiro supondo ser de uso residencial.

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:

"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.



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

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, quais sejam a não aprovação de projetos de arquitetura e/ou engenharia violadores do direito urbanístico local, a não concessão de alvará de construção ou revogação e cassação de alvará de construção concedido e a não concessão de 'habite-se', etc, haja vista as possíveis irregularidades já apontadas.

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

Ressalte-se que, em recente decisão, a 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, nos autos do Recurso Especial n.º 302.906-SP, da relatoria do Ministro Herman Benjamin,



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

admitiu a demolição de um prédio de nove andares, construído em área de residências unifamiliares, em violação à norma de natureza urbanística, conforme ementa vazada nos seguintes termos:

*"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL E URBANÍSTICO. LOTEAMENTO CITY LAPA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. RESTRIÇÕES URBANÍSTICAS-AMBIENTAIS CONVENCIONAIS ESTABELECIDAS PELO LOTEADOR. ESPTIPULAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DE TERCEIROS, DE NATUREZA PROPTER REM. **DESCUMPRIMENTO. PRÉDIO DE NOVE ANDARES, EM ÁREAS ONDE SÓ SE ADMITEM RESIDÊNCIAS UNIFAMILIARES. PEDIDO DE DEMOLIÇÃO. VÍCIO DE LEGALIDADE E DE LEGITIMIDADE DO ALVARÁ. IUS VARIANDI ATRIBUÍDO AO MUNICÍPIO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA NÃO-REGRESSÃO (OU DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO) URBANÍSTICO-AMBIENTAL. VIOLAÇÃO DO ART. 26, VII, DA LEI 6.766/79 (LEI LEHMANN), AO ART. 572 DO CÓDIGO CIVIL DE 1916 (ART. 1.299 DO CÓDIGO CIVIL DE 2002) E À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ART. 334, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VOTO MÉRITO."***

XI - 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 e urbanístico. A Tutela Inibitória além de garantir a efetividade dos princípios de proteção ambiental e urbanística, também reflete um processo de conscientização voltado à ideia de que os direitos precisam ser tutelados de forma preventiva: o Direito precisa chegar antes do fato.



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

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 prescinde dos possíveis efeitos concretos do ilícito ou, mais precisamente, que tal espécie de tutela deve tomar em consideração apenas a probabilidade do ilícito.*"⁹

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.**"¹⁰

Traçando um paralelo do exemplo citado por Marinoni com a situação *sub judice*, verifica-se que a tutela inibitória objetiva evitar que empreendimentos com desvirtuamento do seu uso hoteleiro venham a ser erigidos na Orla do Lago em franca violação ao Decreto Distrital de Tombamento e à legislação urbanística vigente, provocando danos ao ambiente natural, artificial e ao consumidor.

⁹ Marinoni, Luiz Guilherme. *Tutela Inibitória*. Revista Consulex – ano IV – nº 41 – maio/2000 – fls. 40/43.

¹⁰ 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**

À guisa 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 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.¹¹

Diante da definição acima exposta, verifica-se o cabimento da tutela inibitória como forma de prevenir dano ao meio ambiente artificial, qual seja, à ordem urbanística, ante a possibilidade de instalação de empreendimento em desobediência ao Código de Edificações e também ao meio ambiente natural, já que tanto a Orla como a Bacia do Lago Paranoá encontram-se ameaçados pela profusão de empreendimentos na região.

Outrossim, 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.

Não pairam dúvidas quanto ao caráter não mais absoluto do direito de propriedade, bem como à legalidade imposta pelas limitações administrativas consubstanciadas no Decreto de Tombamento e no anexo denominado Brasília Revistada.

É oportuno ressaltar que a intervenção do poder público faz-se imprescindível para efetivar uma urbanização

¹¹ MILARÉ. Edis. *Direito do Ambiente*. 2ª ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo:RT, 2001, ps. 64/65.



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

racional, equilibrada e que preserve o meio ambiente e a qualidade de vida, a fim de se coibir a constituição de fatos consumados, cuja a regularização posterior é defendida com base na escusa de que sua desconstituição traria transtornos incalculáveis.

XII - DOS FUNDAMENTOS PARA A CONCESSÃO DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

A plausibilidade do direito restou sobejamente demonstrada nos tópicos anteriores. Ora, resta claro que o empreendimento está sendo erigido em claro desvio de finalidade, violando normas urbanísticas e pondo em risco o Título de Patrimônio da Humanidade concedido pela UNESCO.

Nesse caso, o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação consiste no fato de que uma vez mantido o alvará de construção, continuadas as obras e negociadas e registradas as promessas de compra e venda das respectivas unidades imobiliárias autônomas, que seguem a todo vapor, tornar-se-á muito difícil reverter o dano a ser causado aos habitantes do Distrito Federal e as atuais e futuras gerações, eis que a qualidade de vida no local ficará altamente comprometida em decorrência de impactos negativos na capacidade de atendimento das redes de infraestrutura - água, esgoto, energia elétrica, resíduos sólidos, trânsito - **diante das diferenças entre as forma de ocupação residencial, de natureza permanente, e a hotelaria, eminentemente temporária.**

Daí porque o Ministério Público formula, em sede de liminar os seguintes pedidos, *inaudita altera pars*:



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

XIII- DA LIMINAR E DA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA

1) que o Distrito Federal, na pessoa do Administrador Regional de Brasília, determine a anulação da Aprovação do Projeto e do respectivo Alvará de Construção n.º 007/2010 dada a ausência do RIT, nos termos do Decreto n.º 26.048/2005 e art. 93 da Lei 9503/97 e ao descumprimento dos diversos dispositivos do Código de Edificações do Distrito Federal

2) que o Distrito Federal, na pessoa do Administrador Regional de Brasília, exija para a aprovação de novo projeto de arquitetura a análise prévia por parte do IPHAN, conforme solicitação feita por este órgão, bem como o atendimento de todas as condicionantes dispostas nos artigos 205, 206 e 207, do Código de Edificações do Distrito Federal, especialmente quanto aos seguintes aspectos:

a) a correção em todas as plantas e documentos da utilização das nomenclaturas referentes a compartimentos e ambientes, de modo que as unidades não sejam identificadas como "apartamentos" mas como "Unidades Habitacionais de hotelaria" ou "(UH)" e que seja utilizado a expressão "repouso" ou "dormitório" ao invés de "quarto";

b) a revisão das dimensões do compartimento para bagagens e da existência exclusivamente de lavanderia de auto-atendimento para os hóspedes, com base no art. 21 do Decreto 19.915/98;



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

c) apresentação de projetos de instalação hidráulicas antes da expedição do Alvará de Construção, atendendo o art. 207, § 8º, alínea a, do Decreto 19.915/98, a fim de se evitar a existência de áreas de serviço, tanques, e máquinas de lavar roupas na UH;

d) a explicitação por escrito em todas as plantas aprovadas da obrigatoriedade de que "80% das UH comporão pool de locação de hospedagem temporária" assim como a "proibição de existência de compartimento para serviços de lavagem e limpeza nas UH";

e) a exigência de atendimento ao disposto no § 9º do art. 207 do Decreto n.º 19.915/98, quanto à identificação clara aos adquirentes quanto à empresa hoteleira responsável pelo *pool* de locação de 80% das UH;

f) apresentação dos cálculos referentes a quantidade, dimensões e categorias das UH do empreendimento "Brisas do Lago", identificando as tipologias adotadas (unidades simples, duplex, para autoridades, etc) em atendimento ao artigo 207 do Decreto 19.915/98;

g) a exigência da apresentação do Memorial de Registro da Incorporação previamente à emissão do Alvará de Construção, para verificar o atendimento do art. 207, § 8º, alínea b, do Decreto 19.915/98,



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

segundo o qual as vagas para veículos não devem ter qualquer espécie de vinculação às UH;

c) a exigência de apresentação de Minuta de Convenção de Condomínio previamente à emissão do Alvará de Construção, para verificar o atendimento ao disposto no §9º do artigo 207 do Decreto 19.915/98;

2) que o Distrito Federal, na pessoa do Administrador Regional de Brasília, exija da empresas-rés a elaboração do RIT - Relatório de Impacto no Tráfego e Sistema Viário do entorno, com aprovação pelo DER/DF, DETRAN/DF e SEDUMA, nos termos do art. 37, do Decreto nº 26.048/2005, ressaltando-se que este deve ser elaborado previamente à emissão do Alvará de Construção;

3) que seja determinado o embargo da obra referente ao empreendimento Brisas do Lago, devendo as empresas-rés, ANTARES ENGENHARIA LTDA e ODEBRECHT REALIZAÇÕES IMOBILIÁRIAS, suspenderem a construção do empreendimento até que todas as formalidades legais sejam cumpridas;

4) que as empresas-rés ANTARES ENGENHARIA LTDA e ODEBRECHT REALIZAÇÕES IMOBILIÁRIAS sejam obrigadas a constarem no material publicitário, no site da internet, no estande de venda e no Memorial de Incorporação, a informação de que: "O lote 5 do trecho 4 do SCES é destinado exclusivamente a Hotel de Turismo" e "No mínimo 80% das unidades habitacionais autônomas devem compor pool de locação ou administração destinado



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

exclusivamente à prestação de serviço de hospedagem temporária (Decreto 19.915/98, art. 207, §9º)";

5) que as empresas-rés ANTARES ENGENHARIA LTDA e ODEBRECHT REALIZAÇÕES IMOBILIÁRIAS sejam obrigadas a instalarem placa publicitária de médio porte, no acesso principal do stand de vendas e canteiros de obra, com os seguintes dizeres: "O lote 5 do trecho 4 do SCES é destinado exclusivamente a Hotel de Turismo" e "No mínimo 80% das unidades habitacionais autônomas devem compor pool de locação ou administração destinado exclusivamente à prestação de serviço de hospedagem temporária (Decreto 19.915/98, art. 207, §9º)";

6) que as empresas-rés ANTARES ENGENHARIA LTDA e ODEBRECHT REALIZAÇÕES IMOBILIÁRIAS sejam obrigadas a se absterem de negociar ou anunciar a venda das respectivas unidades autônomas até que se obtenha o regular alvará de construção;

7) que seja determinada a averbação na matrícula do memorial descritivo de incorporação da existência da lide destes autos, de modo a assegurar o direito de informação dos consumidores;

8) que seja determinado às requeridas ANTARES ENGENHARIA LTDA e ODEBRECHT REALIZAÇÕES IMOBILIÁRIAS que, na celebração de contratos de venda, promessa de venda, compromissos ou quaisquer outros relativos às unidades habitacionais, que faça consignar cláusula de aviso quanto à existência da presente lide;



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

9) que seja determinado às requeridas **ANTARES ENGENHARIA LTDA e ODEBRECHT REALIZAÇÕES IMOBILIÁRIAS**, a correção de toda a publicidade do empreendimento em relação à conceituação legal de hotel residência, nos termos da Lei 2.105/98 e do Decreto 19.915/98, banindo-se a ideia de que se trata de um "condomínio residencial";

12) que as empresas-rés **ANTARES ENGENHARIA LTDA e ODEBRECHT REALIZAÇÕES IMOBILIÁRIAS** sejam obrigadas a esclarecer qual a empresa hoteleira (bandeira) será responsável pelo pool de locação de 80% das UH (cerca de 600 unidades), inclusive para efeito de constar tal informação na publicidade do empreendimento;

Em caso de desrespeito da determinação judicial em sede de liminar, requer seja fixada, a partir da data do descumprimento, solidariamente, a multa diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais), corrigida no momento do pagamento, que deverá ser revertida ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal- FUNDURB, sem prejuízo da intervenção judicial para determinar as medidas necessárias, tais como busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras, impedimento de atividade nociva, além de requisição de força policial.

XIV- DOS PEDIDOS

Diante do exposto, o Ministério Público requer:

1) o recebimento da presente ação;



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

2) a citação dos réus para contestarem a presente ação, sobe pena de revelia;

3) ao final sejam confirmados a procedência de todos os pedidos de ordem liminar e antecipatórios constantes desta Ação Civil Pública;

4) a condenação dos réus nos ônus da sucumbência, a ser remetida para o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - FUNDURB; regulamentado pela Lei Complementar Distrital n° 800, de 27 de janeiro de 2009, e ao pagamento de custas processuais, honorários advocatícios e demais despesas processuais;

5) para garantia das condenações acima, em caso de descumprimento, requer a aplicação de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais), a ser arbitrada por Vossa Excelência e a ser destinada ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - FUNDURB;

Por fim, protesta pela produção de todos os meios de prova admitidos em Direito, principalmente prova documental, depoimento pessoal dos réus, sob pena de confissão, oitiva de testemunhas, realização de perícias e inspeções judiciais e a inversão do ônus da prova, conforme estabelecido no artigo 38, da Lei n° 8.078/90 - Código de Defesa do Consumidor/CDC, cabendo às rés **ANTARES ENGENHARIA LTDA e ODEBRECHT REALIZAÇÕES**



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

IMOBILIÁRIAS, a prova da veracidade e correção da informação ou comunicação publicitária.

Dá-se à causa, para efeitos meramente fiscais, o valor estimado de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Requer, outrossim, a intimação da 4^a Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística, sita no Ed. Sede do MPDFT, 2^o andar, Praça Monumental, lote 02, Eixo Monumental, Brasília-DF, para todos os atos desta demanda, até final sentença de mérito.

Brasília 17 de dezembro de 2010.