



Número: **0742322-22.2023.8.07.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **6ª Turma Cível**

Órgão julgador: **Gabinete do Des. Alfeu Machado**

Última distribuição : **02/10/2023**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **0711088-65.2023.8.07.0018**

Assuntos: **Astreintes**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
DISTRITO FEDERAL (AGRAVANTE)	
	CLAUDIO FERNANDO EIRA DE AQUINO (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS (AGRAVADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
52145591	05/10/2023 17:14	Decisão	Decisão



Número do processo: 0742322-22.2023.8.07.0000

Classe judicial: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

AGRAVANTE: DISTRITO FEDERAL

AGRAVADO: MINISTERIO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de concessão de efeito suspensivo, interposto pelo **DISTRITO FEDERAL** contra decisão proferida pelo Juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal (ID 173454664), que deferiu a tutela de urgência requerida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (MPDFT)** nos autos de Ação Civil Pública (ACP) por este movida (Proc. nº 0711088-65.2023.8.07.0018), determinando a suspensão tanto dos efeitos jurídicos da Audiência Pública realizada em 16/02/22, nos autos do Procedimento Administrativo (PA) nº 00390-00004353/2018-51, do qual originou-se o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 25/2023, como dos efeitos da decisão nº 09/2023, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) de 08/05/23, proferida pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (CONPLAN) na 205ª Reunião Ordinária.

Entendeu o Juízo de origem, em síntese, que a participação popular na definição de aspectos relevantes à gestão da cidade é absolutamente imprescindível, sobretudo em um Estado Democrático de Direito. Assim, um debate democrático, esclarecido e legítimo deve ser assegurado à população local acerca do projeto de parcelamento imobiliário objeto do PLC nº 25/2023.

Evidenciou que tal projeto foi “(...) submetido ao escrutínio popular e à análise de integrantes substitutos do CONPLAN de modo açodado e sem a observância dos prazos legais estabelecidos pelos próprios normativos daquele conselho, resultando inclusive em relatórios que não foram firmados por integrantes do conselho.” Destacou também o perigo de dano com o prosseguimento da tramitação processo legislativo correlacionado.



A partir dessa apreensão, reconheceu a presença dos requisitos autorizadores da concessão do provimento provisório de urgência requerido na exordial da ACP manejada pelo MPDFT.

Buscando rever esse entendimento, o agravante alega, logo de início, que medida liminar foi deferida, sem a oitiva prévia do ente público demandado, em completo desalinho com a previsão contida no art. 2º da Lei nº 8.437/92.

Defende também a reforma da decisão recorrida, frisando a regularidade da Audiência Pública realizada em 16/02/22 e a ausência de vícios na aprovação do PLC nº 25/2023 pelo CONPLAN.

Aponta que os atos vergastados na peça de ingresso da demanda ajuizada pelo *Parquet* encontram-se consolidados há bastante tempo, sem que houvesse impugnação pretérita, seja pela Promotoria de Justiça, seja por qualquer outra parte interessada.

Avança em seus argumentos, asseverando ainda a existência de *periculum in mora* inverso no particular.

Ressalta a relevância do PLC nº 25/2023 – que já se encontrava pautado na ordem do dia 03/10/2023 da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) –, e todo o embaraço causado em decorrência da decisão agravada.

Ao fim e ao cabo, requer a concessão de efeito suspensivo para obstar os efeitos da decisão recorrida, até o julgamento final deste agravo de instrumento. No mérito, pugna pela cassação da liminar concedida pelo Juízo de primeiro grau por esta Instância revisora.

É o relatório do necessário. DECIDO.

De início, mostrando-se cabível (CPC, art. 1.015, I), tempestivo, firmado por Procurador(a) regularmente habilitado(a), e isento do recolhimento do preparo recursal na forma da lei (CPC, art. 1.001, § 1º), afere-se que o recurso interposto é admissível, o que, ao menos em caráter prefacial, garante o seu processamento.

A despeito de o Juízo de origem ter deferido a tutela de urgência *inaudita altera pars* (CPC, arts. 9º, parágrafo único e 371), sem franquear a oitiva prévia do ente público demandado, consoante mencionado pelo próprio



recorrente, a jurisprudência majoritária dos Tribunais pátrios tem mitigado a regra do art. 2º da Lei nº 8.437/92. Nesse descortino, não se extrai desse ponto nenhuma nulidade capaz de lastrear a reforma da decisão vergastada por esta razão (*vide* STJ, REsp 1038467/SP, REsp 1018614/PR, REsp 970472/PB, etc.).

Contudo, nos termos do art. 1.019, I, do Código de Processo Civil (CPC), ao receber o agravo de instrumento, o relator poderá “*atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal*”.

Para concessão dessa tutela provisória de urgência é necessária a demonstração dos pressupostos estabelecidos nos arts. 300 e 995 do CPC.

Em exame sumário desta pretensão reformatória, observa-se que não há razões suficientemente robustas para suspender os efeitos jurídicos da Audiência Pública, realizada em 16/02/22, nem os efeitos da decisão nº 09/2023 do CONPLAN, publicada no DODF de 08/05/23.

Colhe-se dos elementos de convicção colacionados nos autos que na realização da Audiência Pública, com vistas à apreciação de proposta legislativa para atualização dos procedimentos referentes ao parcelamento de solo para fins urbanos no Distrito Federal, cumpriram-se os requisitos objetivos estabelecidos na Lei Distrital nº 5.081/13 relativos à publicação de editais convocatórios na imprensa oficial (DODF de 17/01/22 e 02/02/22 – ID 52015439 – págs. 1 e 3), em jornal de grande circulação local (Jornal de Brasília de 17/01/22 e 02/02/22 – ID 52015439, págs. 5 e 6), e na rede mundial de computadores, por meio do link: <http://www.seduh.df.gov.br/audiencias-publicas-2022/> (ID 52015440 – pág. 24), divulgando e ofertando assim informações relevantes à população interessada em particular daquele ato público.

Além da convocação prévia e amplamente divulgada, foi disponibilizado também o material técnico, de forma mais acessível e simplificada, sobre o conteúdo abordado naquele ato. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/plc-do-licenciamento-urbanistico/> (ID 52015440 – pág. 24).

Há ainda lista de presença (ID 52015439, págs. 28/32) e respectiva ata publicada no DODF de 14/03/22 (ID 52015439, págs.33/35).

Muito embora o Juízo *a quo* tenha entendido que a Audiência Pública impugnada não fora precedida de ampla informação e esclarecimento à população



interessada, a prova documental apresentada pelo recorrente revela o atendimento à legislação de regência, propiciando a quem do povo interessasse o debate da matéria envolvida na proposta legislativa que culminou no PLC nº 25/2023.

Quanto à alegação do MPDFT de não disponibilização do material técnico para consulta por prazo não inferior a 30 (trinta) dias e de falhas na transmissão virtual da Audiência Pública fustigada, não denoto efetivo prejuízo à participação popular em decorrência destes fatos. Os documentos carreados a este recurso (IDs 52015437/52015439) demonstram a participação de distintos setores da sociedade naquele ato público, garantindo, dessa maneira, a participação democrática daqueles que se fizeram presentes ao debate, ainda que virtualmente.

Ademais disso, é inegável que o transcurso de significativo lapso temporal entre o ato e a impugnação põe em xeque as alegadas máculas apontadas na peça vestibular da ACP – data da realização da audiência: 16/02/22, e data do ingresso da ação na origem: 26/09/23 –, já que se realmente prejudiciais à legitimidade do processo legislativo em andamento deveriam ter sido arguidas mais próximo do evento danoso para saná-lo a tempo de evitar retrocessos e retrabalhos no trâmite legislativo.

De bom alvitre gizar que as audiências públicas têm como escopo primordial garantir uma gestão democrática das políticas públicas, viabilizando, neste caso específico, o conhecimento e a discussão pela sociedade local a respeito de matéria urbanística, com a possibilidade de oferta de propostas e contribuições ao projeto pela população do Distrito Federal.

Não obstante o salutar diálogo entre sociedade e Estado sobre a política urbana a ser implementada na seara local, à luz do conjunto normativo aplicável à espécie (*v.g.*, CF/88, art. 182, § 1º; LODF, art. 321, parágrafo único; Estatuto da Cidade, arts. 2º, II, 40, § 4º e 43, II; Lei distrital nº 5.081/13, arts. 1º e 2º; etc.), cumpre pontuar que a audiência pública não constitui a única oportunidade ao debate no processo legislativo como um todo, tampouco se confunde com um plebiscito ou uma assembleia, ocasiões estas em que faz prevalecer a vontade coletiva dos partícipes.

Conquanto consubstancie verve eminentemente democrática de observância no processo legislativo de matéria urbanística, as deliberações derivadas de uma audiência pública não ostentam caráter vinculativo na formação do ato legislativo, funcionando como um relevante elemento consultivo e informativo



apreendido diretamente da sociedade envolvida, mas sem aptidão de vincular a autoridade administrativa ao que lá fora debatido na consulta popular.

No particular, tem-se que a Audiência Pública foi efetivamente realizada em 16/02/22 (IDs 52015437/52015439), atingindo a finalidade do ato, que é fomentar discussões sobre as diretrizes políticas para uma melhor elaboração de um plano urbanístico no âmbito do Distrito Federal, e eventual não disponibilização do material técnico para consulta por prazo não inferior a 30 (trinta) dias e falhas na transmissão virtual não têm o condão de malferir a legalidade e legitimidade daquele ato, porquanto depreende-se do contexto fático-probatório despontados dos autos que, teleologicamente, as formalidades postas à colação, na prática, atenderam às suas finalidades essenciais.

A propósito, para colocar uma pá de cal nessa questão, convém citar a precisa e didática lição de José dos Santos Carvalho Filho, *in* Comentários do Estatuto da Cidade, Editora *Lumen Juris*, Rio de Janeiro, 2ª edição, 2006, págs. 276/277:

“A garantia da participação, entretanto, não pode servir de escudo para a hostilização gratuita dos elementos do plano por parte dos munícipes ou de suas associações representativas. Interesses escusos ou de caráter meramente partidário não podem ser tolerados, já que inegavelmente conspiram contra os reais interesses urbanísticos que devem inspirar a elaboração e a execução do plano. O que se deve ter em mira é, isto sim, a formação de um plano que atenda à reais necessidades dos munícipes e a busca de soluções para lhe proporcionar melhor qualidade de vida. Em conseqüência, se a participação tiver por fim apenas o infundado torpedeamento do plano com objetivos pessoais, deve ela ser negada.” – grifo nosso

Nessa mesma linha de intelecção caminha a jurisprudência deste Tribunal de Justiça, cujo precedente abaixo, *mutatis mutandis*, bem serve de reforço de fundamentação ao posicionamento ora adotado:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. AUDIÊNCIA PÚBLICA. EXCLUSÃO DE LISTICONSORTE. MATÉRIA NÃO IMPUGNADA. PRECLUSÃO. PERDA DO INTERESSE. INOCORRÊNCIA. INOBSERVÂNCIA DE FORMALIDADES LEGAIS NA CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA ACERCA DA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - LUOS. REALIZAÇÃO DE NOVAS AUDIÊNCIAS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À PARTICIPAÇÃO POPULAR. NULIDADE NÃO ACOLHIDA.

(...)

3. A realização de audiência pública é parte integrante do processo legislativo da Lei de Uso e Ocupação do Solo, por isso o fato de já ter acontecido a solenidade ora impugnada, por si só,



não implica na falta de utilidade da providência jurisdicional buscada, ou a perda superveniente do interesse de agir, devendo a matéria questionada ser objeto de exame quando da análise do mérito.

4. Consoante preconizam os artigos 1º, inciso I, e 2º da Lei Distrital n. 5081/13 e 321 da Lei Orgânica do Distrito Federal, em caso de elaboração, aprovação, implementação, avaliação, alteração e revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, garante-se a participação popular por meio da promoção de audiências públicas, com o fito de dar publicidade à matéria urbanística objeto de apreciação e fornecer dados técnicos, assim como colher propostas e contribuições da população envolvida, bem por isso a inobservância de formalidades legais na convocação das audiências poderia, em princípio, gerar a nulidade do procedimento, entretanto, no caso analisado a matéria que seria objeto da audiência impugnada foi rediscutida em audiências posteriores, não se constatando prejuízo à participação popular nos debates relativos ao projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS.

5. Rejeitadas as preliminares. Apelação conhecida e provida. (Acórdão 1119834, 20160111276613APC, Relator: CESAR LOYOLA, 2ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 8/8/2018, publicado no DJE: 30/8/2018. Pág.: 182/192) – grifo nosso

Quanto aos vícios na decisão nº 09/2023, publicada no DODF de 08/05/23, proferida na 205ª Reunião Ordinária, que, segundo o asseverado na petição inicial da ACP, não teria o CONPLAN observado o procedimento e os prazos fixados em seu próprio Regimento Interno [i) entrega do relatório do processo sem o atendimento ao prazo regimental; ii) relatório assinado somente por um dos conselheiros designados; iii) ausência de documentos contendo as exposições técnicas que motivaram a proposta no processo administrativo correspondente; iv) ausência de documentos produzidos no âmbito da relatoria no citado processo administrativo; v) votação e aprovação da proposta na 205ª Reunião Ordinária sem a devida apresentação do texto consolidado da minuta de PLC; vi) Alteração do conteúdo da proposta após a sua aprovação no CONPLAN, em reunião realizada pela SEDUH] assim como no tocante à Audiência Pública, aqui também não enxergo plausibilidade fático-jurídica nem risco de dano capaz de lastrear medida liminar para suspender seus efeitos, e, por consequência, frear, por força de decisão judicial, o processo legislativo do PLC nº 25/2023, o que, em determinadas circunstâncias, pode até confrontar, ainda que reflexa e tangentemente, o postulado da separação dos Poderes (CF/88, art. 2º), que consubstancia importante pilastra de sustentação do Estado Democrático de Direito.



Os citados vícios de formalidades, *prima facie*, não revelam efetivo prejuízo ao debate público, tendo as explicações e justificativas apresentadas no Ofício nº 4462/2023 – SEDUH/GAB (ID 2015440 – págs. 21/29) se mostrado bastante esclarecedoras acerca das questões suscitadas na ACP.

Vê-se, portanto, que, a partir da análise da prova carreada nos autos até então, depreende-se que houve, no caso vertente, resguardo do princípio democrático, da participação popular e da publicidade durante o procedimento legislativo em torno do qual orbita a pretensão aviada pelo MPDFT.

Insta registrar que, em verdade, além da não identificação casuística de potenciais irregularidades derivadas dos vícios e máculas apontadas na ACP movida na origem, a nulidade dos supramencionados atos inequivocamente acarretaria retrocesso de atos no processo legislativo correspondente, indo tal conduta na contramão dos vetores emanados do princípio do *pas de nullité sans grief*, já que, no atual estágio dos autos, não há conspícuos indicativos do real prejuízo à participação democrática na costura do PLC nº 25/2023.

Por essas razões, **CONCEDO EFEITO SUSPENSIVO AO PRESENTE AGRAVO DE INSTRUMENTO**, para determinar a suspensão da decisão recorrida, até a resolução do mérito deste recurso.

Comunique-se ao Juízo de origem para imediato cumprimento.

Intime-se a parte agravada, facultando-lhe a apresentação de contrarrazões no prazo legalmente assinalado (CPC, art. 1.019, II c/c art. 180).

Cumpra-se.

Brasília, 5 de outubro de 2023.

Desembargador **ALFEU MACHADO**

Relator

