



**NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS
HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC**

**EXCELENTÍSSIMO (a) SENHOR (a) DOUTOR (a) JUIZ (a) DE DIREITO
DA VARA DOS FEITOS DAS FAZENDAS E REGISTROS PÚBLICOS
DA COMARCA DE PALMAS - TO.**

Objeto de Referência: PROPAC nº 207/2014/NAC – DPE-TO – Procedimento Preparatório de Ação Civil Pública.

Natureza da Ação: Ação Civil Pública Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo decorrente de celebração ilegal de Compromisso de Ajustamento de Conduta cumulada com Imposição de Fazer/Não Fazer.

“O Judiciário é o Poder cuja força está na sua credibilidade”. “No momento em que há complacência no Judiciário com abusos cometidos por certas pessoas e organizações, todo o edifício democrático rui, porque um Judiciário forte, com credibilidade, é um elemento fundamental de qualquer democracia”. Frase proferida pelo Ministro Joaquim Barbosa, no dia 01 de julho de 2014, ao se despedir do Supremo Tribunal Federal – STF¹.

A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS, por intermédio do seu Núcleo de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos – Núcleo de Ações Coletivas – NAC e do Órgão de Execução que esta subscreve, com esboço no art. 37, *caput*, c/c art. 134, ambos da Constituição Federal e disposições similares da Lei Complementar Federal nº 80/94 e da Lei Complementar

¹ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=270236>

**NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS
HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC**

Estadual nº. 55/09 c/c art. 1º, inciso IV, c/c art. 3º c/c art. 5º, inciso II, (com a redação dada pela Lei Federal nº 11.448/2007), ambos da Lei Federal nº 7347/85, c/c art. 81, incisos I e II na forma do art. 90 do Código de Defesa do Consumidor, e, ainda, de acordo com os preceitos gerais estatuídos no Código de Processo Civil e no microssistema de tutela jurisdicional coletiva formado pela completa interação entre as Leis 7.347/85 e 8.078/90², vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO
ADMINISTRATIVO DECORRENTE DE CELEBRAÇÃO ILEGAL
DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA³, COM
PRECEITO MANDAMENTAL em TUTELA DE URGÊNCIA,
CONSISTENTE NA IMPOSIÇÃO DE FAZER/NÃO FAZER,**

em face do **MUNICÍPIO DE PALMAS**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 24.851.511/0001-85, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito, **Carlos Enrique Franco Amastha**, colombiano naturalizado brasileiro, casado, portador da cédula de identidade nº 4.437.999-6 SSP/II/PR, inscrito no CPF/MF sob o nº **489.616.205-68**, representado em juízo, nos termos do art. 12, inciso I, do CPC, pela Procuradoria Geral do Município, mediante atuação do seu Procurador Geral, DRº **Públio Borges Alves**, podendo ser localizado na

² Os arts. 21 da Lei da Ação Civil Pública e 90 do CDC, como normas de envio, possibilitaram o surgimento do denominado **Microssistema ou Minissistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos amplo senso**. (REsp 1098669/GO, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/11/2010, DJe 12/11/2010)

³ Assim, **é o compromisso de ajustamento de conduta um ato administrativo negocial** por meio do qual só o causador do dano se compromete. Mazilli, Hugo Nigro – A defesa dos interesses difusos em juízo – 25. ed. Ver., ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva 2012, pg. 437.



NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

Quadra 104 Norte – Avenida JK – Edifício Via Nobre Empresarial – LT. 28-A – 1º e 2º Andar, Fone: 63 – 3234-0212/0213, Paço Municipal, Centro, CEP 77006-014, Palmas-TO e **RICANATO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº. 26.749.630/0001-57, com sede à Av. Teotônio Segurado, Qd. 101 Sul, Lt. 06, Edifício Office Center, 10º Andar, Sl. 1009, Centro, Palmas, Tocantins, Fone: (63) 3225-8081 e 8085, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir aduzidos.

I. DO OBJETO

A presente ação civil pública declaratória de nulidade de ato administrativo decorrente de celebração ilegal de compromisso de ajustamento de conduta, com preceito mandamental, em tutela de urgência, consistente na imposição de fazer/não fazer tem por objeto:

- 1** – A concessão da antecipação dos efeitos da tutela, *inaudita altera pars*, **determinando a suspensão da eficácia do Compromisso de Ajustamento de Conduta celebrado ilegalmente entre o Município de Palmas-TO e a empresa denominada Ricanato Empreendimentos Imobiliários LTDA, sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), ou outro valor que Vossa Excelência reputar pertinente, buscando inibir os réus de descumprirem o comando judicial prolatado;**
- 2** – Desconstituir compromisso de ajustamento de conduta ilegal celebrado entre o Município de Palmas-TO e a empresa denominada Ricanato Empreendimentos Imobiliários LTDA, com o escopo de delegar àquele ente público a realização de serviços consubstanciados na execução de obras de infraestrutura de terraplenagem, drenagem pluvial, pavimentação asfáltica, sinalização viária, rede de energia elétrica, iluminação pública, paisagismo de canteiros, rede de abastecimento de água e rede de esgotamento

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

sanitário, ao arrepio da Lei Federal nº 6.766/1979 e do art. 22, inciso IV, alínea “e” c/c o art. 23 da Lei Municipal nº 468, de 6 de janeiro de 1994 c/c art. 15, inciso I, alínea “e” e seu parágrafo 2º, ambos do Decreto Municipal nº 35 de 4 de fevereiro de 2004 em nítido ato de transferir ao Município de Palmas, a obrigação assumida pela RICANATO em suas publicidades quando da venda dos lotes, o que gera grave violação dos princípios da Administração Pública e ao Erário;

3 – Impor à empresa denominada Ricanato Empreendimentos Imobiliários LTDA a **obrigação de fazer**; consubstanciada em promover, as suas expensas, as obras de infraestrutura de terraplenagem, drenagem pluvial, pavimentação asfáltica, sinalização viária, iluminação pública, paisagismo de canteiros e rede de esgotamento sanitário, nos loteamentos denominados “Jardim Bela Vista e Sônia Regina”, conforme preconiza a Lei Federal nº 6.766/1979 e do art. 22, inciso IV, alínea “e” c/c o art. 23 da Lei Municipal nº 468, de 6 de janeiro de 1994 c/c art. 15, inciso I, alínea “e” em seu parágrafo 2º, ambos do Decreto Municipal nº 35 de 4 de fevereiro de 2004, aliados ao princípio consumerista de vinculação à oferta, nos termos do art. 37 do Código de Defesa do Consumidor, tendo em vista que do encarte publicitário disponibilizado aos adquirentes constava a informação precisa sobre pavimentação asfáltica (documento comprobatório anexo);

4 – Impor à empresa denominada Ricanato Empreendimentos Imobiliários LTDA a **obrigação de não fazer**, consubstanciada em abster-se de comercializar imóveis no âmbito do Município de Palmas-TO enquanto não dotar os Loteamentos denominados de Jardim Bela Vista e Sônia Regina, com as obras estruturantes necessárias conforme prometido quando das vendas, sob pena de mantermos um verdadeiro “estelionato coletivo” em desfavor dos adquirentes e interessados, sobretudo porque a maioria das obras

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

que assumiu quando contratou nos dois loteamentos acima citados, a RICANATO não cumpriu.;

5 – Impor ao Município de Palmas-TO a **obrigação de não fazer**, consubstanciada em abster-se de autorizar a implementação de novos empreendimentos imobiliários pela Ricanato LTDA enquanto não dotar os Loteamentos Jardim Bela Vista e Sônia Regina com as obras estruturantes necessárias.

II – DA SINOPSE FÁTICA

No dia 23 de janeiro do ano fluente, aportou-se no *pier* do Núcleo de Ações Coletivas um expediente subscrito por vários cidadãos hipossuficientes, provocando a Defensoria Pública Estadual objetivando compelir a RICANATO Empreendimentos Imobiliários a dotar os loteamentos Sônia Regina e Bela Vista, instalados no âmbito do Município de Palmas-TO com os dispositivos básicos de infraestrutura, diante da sua inequívoca conduta omissiva.

Aduzem os assistidos, que a RICANATO Empreendimentos Imobiliários promoveu o lançamento dos loteamentos no ano de 2008, tendo se comprometido a realizar a implantação de todos os dispositivos de infraestrutura básica, a saber, terraplenagem, drenagem pluvial, pavimentação asfáltica, sinalização viária, iluminação pública, paisagismo de canteiros e rede de esgotamento sanitário, nos loteamentos denominados “Jardim Bela Vista e Sônia Regina”⁴, conforme preconiza a Lei Federal nº 6.766/1979 c/c art. 22, inciso IV, alínea “e” c/c o art. 23 da Lei Municipal nº 468, de 6 de janeiro de 1994 c/c art. 15, inciso I, alínea “e” e seu parágrafo 2º, ambos do Decreto Municipal nº 35 de 4 de fevereiro de 2004, no prazo de 02 (dois) anos, conforme estabelecido em cláusula contratual. (doc. anexo).

⁴ <http://www2.ricanato.com.br/noticias-42-10-perguntas-e-respostas-j-aeroporto-e-j-bela-vista.html>



NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

Ocorre, que não obstante previsão contratual abusiva, pois impõe aos consumidores excessiva desvantagem, nos termos do art. 51, inciso IV, do Código de Defesa do Consumidor, além de violar a legislação retromencionada, a RICANATO LTDA não adimpliu as suas obrigações até a presente oportunidade, eis que, conforme relatos dos adquirentes de imóveis (doc anexo), eles estão desamparados e sem acesso a serviços básicos, aviltando o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, estampado no art. 1º, inciso III, da CR/1988.

Desta forma, o Núcleo de Ações Coletivas da Defensoria Pública-NAC, com o escopo de buscar a resolução dos problemas aventados pelos moradores hipossuficientes dos loteamentos em referência, instaurou no dia 23 de janeiro de 2014 o Procedimento Preparatório de Ação Civil Pública - PROPAC Nº 207/2014.

A despeito disso, no dia 14 de fevereiro de 2014 foi expedida pela Defensoria Pública do Estado do Tocantins a Recomendação nº 001/2014 – PROPAC 207/2014, endereçada ao Governo Municipal de Palmas-TO cobrando desta municipalidade que implante os dispositivos de infraestrutura básica nos loteamentos destacados, tendo em vista a ocorrência de responsabilidade solidária, nos termos do art. 40 da Lei Federal nº 6766/79, diante da omissão no exercício do poder de polícia, atinente ao meio ambiente urbanístico, eis que tal postura acabou por colaborar para a ocorrência desta situação, ao passo que se medidas preventivas tivessem sido adotadas, não se teria chegado a este extremo.

Ocorre que o Município de Palmas, embora provocado, não apenas ignorou a recomendação expedida pela Defensoria Pública do Estado do Tocantins, que, inclusive, fora reiterada (OFÍCIO NAC/DPTO Nº 115/2014-PROPAC 207/2014) no dia 26 de março do ano fluente, como adotou conduta pior, qual seja, resolveu celebrar Compromisso de Ajustamento de Conduta com a RICANATO LTDA

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

assumindo as obrigações do empreendedor imobiliário as expensas do combalido patrimônio público, sem que ao menos tivesse exercido seu Poder de Polícia na fiscalização dos empreendimentos da empresa.

Perceba Excelência, que ao invés de o Município de Palmas cobrar que o Empreendedor cumpra com os compromissos assumidos com o cidadão, resolveu promover um acordo (QUE A DEFENSORIA PÚBLICA SE NEGOU A ASSINAR - ATA DE REUNIÃO REALIZADA NO DIA 25 DE MARÇO DE 2014 – doc anexo) onde o Município assume, deliberada e voluntariamente, todas as obrigações assumidas inicialmente pela Empresa Ricanato. Parece mentira mas é real.

Insta frisar que isso tem uma razão. A RICANATO empreendimentos, em razão do não cumprimento de suas obrigações com os adquirentes de seus lotes no loteamento Sonia Regina e Bela Vista, estava irregular para com suas obrigações e o Município de Palmas, na realidade, resolveu assinar o TAC para trazer uma aparência de que os empreendimentos da RICANATO estavam legalizados, tudo para justificar o NEGÓCIO realizado entre Município e empreendedor, para que pudessem desenvolver os projetos do BRT em área da RICANATO.

Curiosamente, o Município réu após ser instado pela Defensoria Pública e após termos nos negado de participar deste absurdo ACORDO, de forma oculta, deu início a tratativas com a RICANATO LTDA com o propósito de efetivar o ilegal ajuste.

Todavia, curiosamente, no dia 13 de maio de 2014, às 14h49min (doc anexo), serventuários da Defensoria Pública com ofício no Núcleo de Ações Coletivas-NAC, diligenciando na rede mundial de computadores, ao consultarem o

**NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS
HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC**

sítio da RICANATO LTDA⁵ foram surpreendidos com uma notícia postada, cujo título é: “10 PERGUNTAS E RESPOSTAS SOBRE O JARDIM BELA VISTA E JARDIM AEROPORTO⁶”.

Para nossa surpresa, ali se encontra registrado a notícia de que o Município réu e a empreendedora ré teriam celebrado ajustamento de conduta, sendo delegado ao ente público a realização de todos os dispositivos de infraestrutura que ainda não foram implementados, dentre eles, pavimentação asfáltica, rede de drenagem e esgoto, sinalização viária e paisagismo (TUDO QUE O MUNICIPIO PROMOMETEU QUANDO DO LANÇAMENTO E INICIO DAS VENDAS DOS EMPREENDIMENTOS – material publicitário anexo).

Diante desta constatação, no dia 13 de maio do ano em curso, o Núcleo de Ações Coletivas-NAC, provocou o Município de Palmas-TO ((OFÍCIO NAC/DPTO Nº 115/2014-PROPAC 207/2014)) a disponibilizar cópia do acordo entabulado com a RICANATO LTDA para aferir a delimitação das obrigações e perquirir sobre os prazos estabelecidos no que concerne à resolução definitiva dos problemas narrados pelos moradores hipossuficientes que DIUTURNAMENTE batem às nossas portas em busca de uma solução.

O Município réu, embora instado, num grave gesto de menosprezo institucional e de livre agressão a Lei de Acesso à Informação – LIA – Lei Federal nº 12.527/2011, não apresentou respostas. Irresignado com esta conduta, a Serventuária Manúzy Fonseca Amorim *Goffi*, mediante delegação do Coordenador do Núcleo de Ações Coletivas – NAC, DRº Arthur Luiz Pádua Marques, contatou a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos-SEISP buscando obter informações acerca da matéria postada no portal de notícias da RICANATO sobre o TAC firmado.

⁵ <http://www2.ricanato.com.br/>

⁶ <http://www2.ricanato.com.br/noticias-42-10-perguntas-e-respostas-j-aeroporto-e-j-bela-vista.html>

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

No cumprimento da referida diligência, a servidora pública referida dialogou com a SR^a Valéria *Hollunder*, Superintendente de Obras do Município, sendo informada que o compromisso de ajustamento de conduta ainda não havia sido celebrado.

Diante da informação, a Defensoria Pública solicitou a minuta do TAC objetivando conferir as obrigações pactuadas, sendo remetida pelo Procurador Geral do Município, DR^o Públio Borges Alves, por correio eletrônico, às 17h15min do dia 16 de maio de 2014 (doc anexo). Posteriormente, o mencionado Procurador participou de uma reunião entre a Defensoria Pública, apresentada pelo Defensor Público Arthur Luiz Pádua Marques e a RICANATO LTDA buscando dialogar sobre a necessidade de buscar a resolução extrajudicial do problema aventado.

Ocorre, que os réus embora a eles fossem oportunizados esse palco para o debate, permitindo-lhes a celebração de um acordo extrajudicial e legal, onde ao empreendedor ficaria o ônus de dotar os loteamentos de infraestrutura básica, esse desiderato não ocorreu, posto que a RICANATO LTDA arvora-se no argumento de que em relação ao Jardim Bela Vista a sua autorização pelo Município de Palmas se deu no ano de 1992 e que a Lei Municipal que regulamenta a divisão do solo para fins urbanos ocorreu no ano de 1994, o que, em tese, afastaria a sua obrigação e recairia sobre a responsabilidade da municipalidade em razão da sua conduta omissiva.

Tal alegação pela RICANATO LTDA é **no mínimo cômica, para não dizer trágica**, pois, ela oculta a informação de que embora tivesse obtido a autorização para implantação dos loteamentos no ano de 1992, ela, de forma estratégica, objetivando realizar especulação imobiliária e maximizar os seus lucros, somente começou a comercializar os imóveis no ano de 2008, oportunidade que já se encontrava plenamente vigente a referida Lei Municipal, fazendo, cair por terra, esse argumento.

**NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS
HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC**

E foi exatamente por este motivo, que **a Defensoria Pública do Estado do Tocantins se recusou a figurar como interveniente do Compromisso de Ajustamento de Conduta censurado**, pois, eivado de vício insanável, **diante do seu flagrante desvio de finalidade, a despeito de permitir a utilização de recursos públicos para custear investimentos que são de inteira responsabilidade do empreendedor imobiliário, não podendo ele se apossar inteiramente dos lucros obtidos com a comercialização de imóveis e transferir os ônus a sociedade e ao Poder Público**. Em outras palavras, “capitalizar os lucros e socializar os custos”.

Assim, no dia 25 de maio de 2014, o Município de Palmas-TO e a RICANATO LTDA celebraram ilegalmente o Termo de Ajustamento de Conduta ora questionado (doc anexo), em nítido desvio de finalidade e causando prejuízos ao erário, ao meio ambiente urbanístico e aos adquirentes de imóveis, que além de terem que efetuar o pagamento das prestações referentes ao bem adquirido, ainda terão socialmente que arcarem com os custos das obras a serem realizadas, pois, o ônus agora ficou a cargo do referido ente público, quando deveria ser do empreendedor imobiliário.

Ademais, embora a comercialização dos terrenos tenha **iniciado no ano de 2008, até o momento os moradores não tem acesso à iluminação pública, pavimentação integral das ruas, rede de esgoto e escoamento de águas pluviais, favorecendo o assoreamento do solo e tornando as ruas intransitáveis, além de propiciar o acúmulo de água proveniente da chuva**, o que resulta na marginalização dos seus habitantes com o incremento das desigualdades sociais e reflexos na segurança da população. Vale dizer, “adquiriram sonho e receberam pesadelo”.

A referida alegação é confirmada pelos moradores dos conjuntos residenciais noticiados, que há anos aguardam ansiosamente pela resolução definitiva

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

dos problemas que tanto vos afligem, como pode extrair-se dos depoimentos prestados com riqueza de detalhes (doc anexo), neste Núcleo de Ações Coletivas-NAC, no dia 23 de julho de 2014, refletindo nítido anseio social. A propósito, confira-se *in verbis*:

(...) Os declarantes relatando que são moradores do Setor Jardim Bela Vista, e desde 2008 se iniciou as vendas de lotes no Setor Jardim Bela vista e Sonia Regina. Que o Sr. Luiz Antonio chegou em julho de 2009, comprou um lote da Ricanato através de um corretor de imóveis chamado Erasmo. Que o Sr. Valdecy chegou em agosto de 2012 no Setor Bela Vista e que comprou o seu lote da Ricanato através de um corretor chamado Negreiros. Que quando chegaram lá não havia asfalto nem iluminação pública em lugar nenhum, e que atualmente somente em uma parte dos dois loteamentos foram asfaltados e possuem iluminação pública, sem prejuízo de todos os moradores pagarem as taxas de iluminação pública e IPTU. Que a iluminação pública foi o Governo do Estado que colocou em parte do Loteamento, que a Ricanato não providenciou nada. Que no Loteamento existem muitos buracos, acrescentando a essa situação, que o asfalto construído pela Ricanato em parte do loteamento já se encontra deteriorado em decorrência da falta de galeria de águas pluviais, vez que o terreno é acidentado Que na época de chuvas as ruas ficam intransitáveis, com muitos atoleiros, e na época de seca existe poeira excessiva. Que no Setor Jardim Bela Vista, entre a Av. São Paulo e a Rua dos Cravos existe um antigo cemitério que não está desativado, assim correndo o risco de contaminar o lençol freático, além da existência de uma mina de água que sai de dentro do cemitério e passa entre as residências, o que provoca o enchimento das fossas constantemente, impossibilitando o uso e sendo necessário sua constante limpeza. Que no Setor Jardim Bela Vista existem inúmeras casas em situação de risco, em cima de morros, em áreas alagadas e dentro de um vale, e que os moradores buscam uma solução junto a Ricanato para todos os problemas ora relatados, mas a empresa afirma que não pode fazer nada. Que os moradores se sentem enganados e lesados pela Ricanato, pois durante a venda foi exposto, inclusive por meio de

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

ampla propaganda publicitária que o loteamento iria possuir toda infraestrutura, inclusive com ampla divulgação de que haveria asfalto e iluminação pública, portanto entende que os compradores foram induzidos a erro, pois se no momento da aquisição do loteamento tivesse sido exposto aos compradores que a Ricanato não se responsabilizaria pela infraestrutura do loteamento, muitos não teriam comprado ali seus lotes. Que atualmente pagam cerca de R\$ 460,00 (quatrocentos e sessenta reais) de parcela do lote que é reajustado anualmente pelo índice IGPM/FGV. Depoimento prestado pelos senhores Luiz Antônio Rodrigues de Souza e Valdecy Gonçalves de Abreu.

Nesta esteira, não se exige muito **esforço para perceber o sofrimento imposto aos moradores dos loteamentos mencionados**, pairando sobre os mesmos um sentimento de descrença difuso, em razão do descaso protagonizado pela RICANATO LTDA, que, inclusive, acabou por induzi-los a erro, uma vez que no encarte publicitário utilizado para divulgar a comercialização dos imóveis é de uma clareza solar no que concerne à disponibilização de infraestrutura básica, inclusive, com a expressão asfalto em destaque. (doc anexo).

Outro grave problema vivenciado pelos moradores dos loteamentos Sônia Regina e Bela Vista é a existência de um Cemitério que não atende as exigências ambientais, aliados ao aumento do nível do lençol freático provocado pela formação do Lago da Usina do Lajeado, inviabilizando a utilidade de vários imóveis, que por sinal já possui a topografia bastante acidentada, ensejando na necessidade de promover a realocação do mencionado cemitério, bem como de todas essas famílias inseridas em área de risco.

Em vias de arremate, registre-se que a situação narrada, foi corroborada por técnicos da Defensoria Pública que procederam à vistoria *in locu*,

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

confeccionando relatório circunstanciado e acervo fotográfico, denotando de forma inequívoca o drama vivenciado pelas inúmeras famílias que residem na área impactada.

Assim, diante dos fatos articulados, a Defensoria Pública do Estado do Tocantins, por intermédio do Núcleo de Ações Coletivas – NAC, recorre ao Poder Judiciário para que seja restaurada a ordem jurídica violada, garantindo condições digna aos moradores dos loteamentos enfatizados, resguardando o meio ambiente urbanístico e proporcionando salubridade para região impactada.

III - DO DIREITO

III. 1 - DA NATUREZA JURÍDICA DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Objetivando conceituar a natureza jurídica do compromisso de ajustamento de conduta, reportamos-nos às valiosas lições do eminente doutrinador Hugo Nigri Mazzilli⁷, que de forma sapiente cunhou o seguinte conceito. Confira-se:

O compromisso de ajustamento de conduta é um título executivo extrajudicial, por meio do qual um órgão público legitimado toma do causador do dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei. Como tem natureza bilateral e consensual, poderíamos ser tentados a identificá-lo como uma transação do Direito Civil. Não seria correto, porém, esse raciocínio. Se tivesse mesmo a natureza de transação verdadeira e própria, seria um contrato, porque suporia o poder de disposição dos contraentes, que, por meio de concessões mútuas, preveniriam ou terminariam o litígio (CC, art. 840).

⁷. Mazillli, Hugo Nigro – A defesa dos interesses difusos em juízo – 25. ed. Ver., ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva 2012, pg. 437

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

O compromisso de ajustamento de conduta não é um contrato, a uma, porque seu objeto não são direitos patrimoniais de caráter privado; a duas, porque o órgão público que o toma não é titular do direito transindividual nele objetivado, e, como não pode dispor do direito material, não pode fazer concessões quanto ao conteúdo material da lide. Nem se diga que o compromisso teria natureza contratual porque o órgão público nele também assumiria uma obrigação, qual seja a de fiscalizar o seu cumprimento. Essa obrigação não tem caráter contratual, e decorre do poder de polícia da Administração, tanto que, omitida qualquer cláusula a respeito no instrumento, mesmo assim subsiste por inteiro o poder de fiscalizar.

Seria o compromisso de ajustamento um ato administrativo puramente declaratório, por meio do qual o órgão público que o toma apenas reconhece a obrigação assumida pelo causador do dano, tomando-a por termo e conferindo efeitos legais? Ora, é mais do que isso o que faz o órgão público: há todo um processo de negociação, ao discutir com o causador do dano as medidas que este deve tomar, aceitando-as ou não como suficientes. Assim, é o compromisso de ajustamento de conduta um ato administrativo negocial por meio do qual só o causador do dano se compromete; o órgão público que o toma, a nada se compromete, exceto, implicitamente, a não propor ação de conhecimento para pedir aquilo que já está reconhecido no título. Mas mesmo isto não é verdadeira concessão, porque, ainda que o órgão público a nada quisesse obrigar-se, e assim propusesse a ação de conhecimento, vê-la-ia trancada por carência, pois lhe faltaria interesse processual em formular um pedido de conhecimento, se já tem o título executivo.

Nessa esteira, deflui-se dos apontamentos doutrinários que é o compromisso de ajustamento de conduta um ato administrativo negocial por meio do qual só o causador do dano se compromete. Desta maneira, para que haja a sua desconstituição, revela-se necessário o manejo de ação declaratória de nulidade de ato administrativo, objetivando invalidar as cláusulas entabuladas em flagrante desvio de

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

finalidade, decorrentes de violação ao princípio constitucional da legalidade e indisponibilidade do interesse público, como ocorreu no caso ora trazido à baila.

III. 2 - DOS REQUISITOS DE VALIDADE DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Como todo ato jurídico, a validade do compromisso de ajustamento de conduta deve sujeitar-se à observância de certos requisitos. **Sem eles, o ato será inválido e inidôneo a produzir os efeitos que dele se espera.** Para José dos Santos Carvalho Filho⁸, os requisitos de validade do compromisso de ajustamento de conduta podem ser agrupados em quatro categorias, sendo eles de caráter subjetivos, objetivos, formais e temporais. O requisito subjetivo vincula-se aos sujeitos que celebraram o ajuste. O requisito objetivo guarda nexos com as cláusulas do instrumento; representa seu conteúdo propriamente dito. O requisito formal corresponde à forma escrita do ato, sujeito à obrigatoria formalização, e o último requisito traz a exigência de fixação de prazo para o cumprimento do ajuste.

Nesse diapasão, discorre ainda Carvalho Filho, que o requisito subjetivo é o relacionado com os sujeitos que participam do ato. Para ser válido, o ato deve conter a manifestação de vontade do responsável pela violação e a participação formal do órgão público que tomou o compromisso. Se o órgão, no sentido que vimos acima, não é público, o ato estará desprovido desse requisito. O mesmo se dará se o que firmou o compromisso não é o autor da conduta ofensiva. A propósito, confira-se:

Requisito objetivo é o que diz respeito ao conteúdo do compromisso. Assim, deverá o ato conter detalhadamente a menção a conduta violadora dos interesses difusos ou coletivos, bem como ao compromisso firmado pelo interessado, incluindo aí, quando possível, as providências que serão

⁸ (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação Civil Pública Comentários por Artigo. 2.ed. rev., ampl. e atual.* - Rio de Janeiro: *Lumen Juris*. 2009. p. 223/225).

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

adotadas para que o comportamento ajuste às exigências legais. A nosso ver, o compromisso somente poderá ter como núcleo central o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Na verdade, o compromisso visa ajustar conduta às exigências legais, o que significa um *facere* ou um *non facere*. Se a pessoa causou dano e compromete-se formalmente a indenizar o lesado, firmará mera confissão de dívida, negócio jurídico já bastante conhecido e regulado pelo direito privado. O que dá conotação diferenciada ao instituto em exame é a promessa de que certa conduta se adequará à lei, seja por ação, seja por omissão.

(...)

Ainda no que diz respeito ao requisito objetivo, não se pode deixar de assinalar que o conteúdo do compromisso deve traduzir obrigação juridicamente possível, vale dizer, deve indicar que o ordenamento jurídico contempla a obrigação ou que não a qualifica de ilegal. Se, em virtude de algum tipo de pressão, o interessado assume compromisso juridicamente impossível, a manifestação volitiva estará comprometida em sua validade e, por via de consequência, o próprio título executivo será írrito e nulo. O signatário do compromisso, então, não precisará cumprir a obrigação, muito embora a tenha assumido. **É o caso, por exemplo, em que o compromitente órgão público assume a obrigação de realizar alguma política pública, sem que essa realização tenha previsão legal quanto à oportunidade e conveniência;** não sendo realizada, impossível será coagir o signatário a fazê-lo e o título será totalmente ineficaz.

Aliás, já houve hipóteses em que certos dirigentes de órgãos públicos de escalão superior (Secretários Estaduais e Municipais, como regra), para se livrarem de uma certa pressão indireta do Ministério Público, firmaram termo de compromisso de ajustamento de conduta para certa obrigação futura, com a presunção de que esta seria factível. Verificada posteriormente a sua impossibilidade, não tiveram os representantes do *Parquet* como obter o cumprimento da obrigação, e isso pela simples razão de que inexistia obrigação legal quanto ao prazo ou à forma de cumprimento. A manifestação de vontade em si, portanto, resultou comprometida, e o respectivo título sequer se mostrou apto a adquirir eficácia.

Além desses, há ainda o requisito formal, por força do qual o ato deverá ser

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

escrito e sujeito à formalização, por instrumento público ou privado. Tratando-se de requisito de validade, a forma inadequada conduz à invalidade do ato. A forma solene do compromisso, por outro lado, é meio de prova no sentido da existência da obrigação assumida pelo signatário. Por fim, temos o requisito temporal, que indica a necessidade de fixar-se prazo para o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, sob pena de tornar-se inócuo o compromisso, por ser deixado inteiramente ao alvedrio do agente violador. Isso, como é evidente, desnaturaria o instrumento, porque o que se pretende é que o ofensor cesse a ofensa aos interesses metaindividuais sob proteção, e que o faça o mais breve possível. Desse modo, não há como relegar o prazo a segundo plano.

No caso em debate, estamos diante de um flagrante desvio de finalidade, o que por si só já inquina de ilegal o compromisso de ajustamento de conduta censurado, pois a obrigação delegada ao Município de Palmas-TO é ilegal, eis que, na forma da Lei Federal nº 6.766/1979, em seu art. 22, inciso IV, alínea “e” c/c o art. 23 da Lei Municipal nº 468, de 6 de janeiro de 1994 c/c art. 15, inciso I, alínea “e” e seu parágrafo 2º, ambos do Decreto Municipal nº 35 de 4 de fevereiro de 2004, esta incumbência compete ao empreendedor imobiliário, a saber, Ricanato.

III. 3 - DA NULIDADE E INVALIDAÇÃO DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

SEABRA FAGUNDES asseverou que a deficiência e a falta de sistematização dos textos de Direito Administrativo embaraçam a construção da teoria das nulidades dos atos da Administração Pública.

Mesmo diante desta deficiência, bem como da discordância doutrinária quanto à adequação quer à teoria monista, quer à teoria dualista, ao

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

analisarem-se as teorias da nulidade no âmbito do Direito Administrativo o interesse público é o que deve ser objetivado e atingido em qualquer ato administrativo.

Para o saudoso mestre HELY LOPES MEIRELLES, que capitaneia a teoria monista, o ato é nulo de forma que a existência do vício produz efeitos que naturalmente emanam de um ato nulo.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO adota o termo **invalidação** ao invés de anulação, a fim de que se demonstre que quando um ato é emanado em desconformidade com as normas reguladoras, isto levará, indubitavelmente, à extinção do ato por vício insanável.

E o mesmo autor também assevera:

A ordem normativa pode repelir com intensidade variável atos praticados em desobediência às disposições jurídicas estabelecendo destarte uma gradação no repúdio a eles.

Assim, passaremos a demonstrar que o TAC celebrado, e ora questionado, é um ato administrativo e que se encontra eivado de nulidade por conter vício insanável, não restando outra saída a não ser exterminá-lo do mundo jurídico a fim de evitar desdobramentos danosos à sociedade e à própria segurança jurídica.

Nessa esteira, o Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais, DRº Marcos Pereira Anjo Coutinho, em artigo publicado sob o título “A INVALIDAÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA⁹”, defende que o compromisso de ajustamento de conduta, é um **instrumento distanciado das relações**

9

https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/304/invalida%C3%A7ao%20termo_Coutinho.pdf?sequence=1

**NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS
HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC**

jurídicas de cunho privado, podendo ser enquadrado nas hipóteses destacadas no artigo 2º da Lei da Ação Popular (Lei n.º 4.717/65), em útil mecanismo de aferição da sua validade, ressalvadas as peculiaridades do instrumento administrativo:

Art. 2º **São nulos os atos lesivos ao patrimônio** das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;**
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.**

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade, observar-se-ão as seguintes normas:

a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Afinal, o artigo 2º da Lei Federal n.º 4.717/65 é norma material que extravasa os limites formais da ação popular, irradiando-se por todo o sistema de Direito Público, diante da formação do microssistema de tutela coletiva¹⁰. Tem, portanto,

¹⁰ Os arts. 21 da Lei da Ação Civil Pública e 90 do CDC, como normas de envio, possibilitaram o surgimento do denominado **Microssistema ou Minissistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos amplo senso**. (REsp 1098669/GO, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

eficácia de norma de superdireito, tal qual o artigo 113 do Código de Defesa do Consumidor.

Nessa linha de inteligência já se pronunciou o Egrégio Superior Tribunal de Justiça – STJ, ao apreciar o REsp 869843/RS, cuja relatoria ficou a cargo do eminente Ministro Luiz Fux, que de forma brilhante cunhou a seguinte expressão:

“É que a Carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da Administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37, da CF/1988 como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microssistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a Ação Cautelar Inominada, Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas” (Ministro Luiz Fux, REsp 869843 / RS).

Dessa forma, a título de exemplo, um termo de ajustamento de conduta que fixa uma obrigação de fazer incerta, indeterminada ou em desconformidade com a Lei, não possibilitando o controle preciso do ajuste realizado ou acarretando a sua inexecutabilidade, amolda-se ao artigo 2º, “c”, da Lei da Ação Popular.

Nesse ponto, vale recordar que o princípio da legalidade, cujo dever de obediência vincula todos os Órgãos Públicos, integra o patrimônio público imaterial do Estado, não se confundindo, portanto, com o estrito conceito de erário.

Em outras palavras, vale dizer que um ajustamento de conduta eventualmente abrangido pelos comandos do artigo 2º da Lei n.º 4.717/65 também viola,

em 04/11/2010, DJe 12/11/2010)

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

automaticamente, o patrimônio público imaterial do Estado, revelando-se inequívoca e manifesta a sua nulidade, devendo ser extirpado do nosso ordenamento jurídico.

A despeito disso, insta salientar-se, que no caso vertente, o Município de Palmas-TO em atuação orquestrada com a Ricanato Empreendimento Imobiliários, em flagrante violação ao princípio da legalidade, plasmado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal/1988, no dia 25 de maio de 2014, celebraram compromisso de ajustamento de conduta, no qual o referido ente público assumiu a execução de obras de infraestrutura de terraplenagem, drenagem pluvial, pavimentação asfáltica, sinalização viária, rede de energia elétrica, iluminação pública, paisagismo de canteiros, rede de abastecimento de água e rede de esgotamento sanitário, ao arrepio da Lei Federal nº 6.766/1979, em seu art. 22, inciso IV, alínea “e”, c/c art. 23 da Lei Municipal nº 468, de 6 de janeiro de 1994 c/c art. 15, inciso I, alínea “e” e seu parágrafo 2º, ambos do Decreto Municipal nº 35 de 4 de fevereiro de 2004, posto que estas obrigações sejam afetas ao empreendedor imobiliário. A propósito, confira-se:

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO DE PALMAS: Parágrafo Primeiro: **Ao Município caberá a fiscalização das obras das pendências estruturais aqui alinhadas, por meio da Secretaria de Infra Estrutura, bem como a execução das seguintes obras, através de recursos a serem obtidos junto ao Governo Federal:**

DA INFRAESTRUTURA E TERRAPLENAGEM

- 1. Mediante a apresentação de projetos junto ao Governo Federal, buscar recursos para a execução das obras de infraestrutura e pavimentação asfáltica e Drenagem Pluvial.**
- 2. Mediante a apresentação de projetos junto ao Governo Federal, buscar recursos para realizar a sinalização viária, paisagismo de**

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

canteiros, Rede de Abastecimento de água e Rede de Esgotamento Sanitário.

PRAZO DE EXECUÇÃO: Previsão de início em maio de 2015, com execução em 24 (vinte e quatro) meses de duração.

1. Mediante a apresentação de projetos junto ao Governo Federal, buscar recursos para o Fechamento EM ALVENARIA do Cemitério São Miguel.

Parágrafo segundo: A Procuradoria Geral do Município não se responsabilizará pelo acompanhamento e qualidade das obras, estando adstrita tão somente a análise da legalidade formal deste instrumento.

Não obstante, tal ato subsume-se ao art. 2º, alínea “c”, da Lei Federal nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular), tendo em relevo que o seu objeto revela-se ilegal, porquanto importa em violação a Lei Federal nº 6.766/1979, na forma do art. 22, inciso IV, alínea “e”, e ao art. 23 da Lei Municipal nº 468, de 6 de janeiro de 1994 c/c art. 15, inciso I, alínea “e” e seu parágrafo 2º, ambos do Decreto Municipal nº 35 de 4 de fevereiro de 2004. Por oportuno, confira-se o teor da Lei Municipal supramencionada:

1 - Lei Municipal nº 468, de 6 de janeiro de 1994

(...)

Art. 22. **Para a aprovação do Projeto além das exigências do artigo anterior, o interessado deverá:**

(...)

IV - **assinar Termo de Compromisso no qual se obrigará a executar, no prazo fixado pela municipalidade:**

a) as obras das vias de circulação de loteamento com os respectivos marcos de alinhamento e de nivelamento;

b) a demarcação dos lotes, quadras e demais logradouros usando marcos definitivos de concreto segundo o padrão adotado pela Prefeitura;

c) **as obras de escoamento de águas pluviais, na superfície ou através de galerias, conforme determinado pelo projeto aprovado;**

d) **as redes de iluminação pública, que pós-edificadas passarão ao patrimônio do Município;**

e) **o asfaltamento, com os respectivos serviços de águas pluviais**

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

compatíveis com os níveis da rede já existente e projetada para as regiões vizinhas e para loteamento, de pelo menos a metade das vias estruturais do sistema viário principal, contíguo ao loteamento.

Art. 23. O prazo a que se refere o item IV do artigo anterior não poderá exceder 1 (um) ano contado a partir da data de aprovação do loteamento.

§ 1º Quando houver atraso na execução das obras exigidas por esta Lei, que for comprovadamente causada por motivos alheios à disposição do interessado, poderá a Prefeitura dilatar o prazo definido no art. 22, desde que o novo prazo não exceda a metade do anterior.

(...)

Art. 25. Como garantia da execução das obras exigidas no inciso IV do artigo 22 desta Lei, o interessado caucionará, mediante Escritura Pública, uma área loteada, cujo valor, a juízo da Prefeitura corresponda, na época da aprovação, ao custo orçado dos serviços a serem realizados.

§ 1º Enquanto durar o prazo de execução das obras, o proprietário não poderá dispor ou prometer dispor em nenhuma forma da área caucionada.

§ 2º A não realização das obras, no prazo regular poderá implicar em revogação do alvará de loteamento.

Art. 26. Após a realização de todas as obras exigidas, a Prefeitura, após o requerimento do interessado e consequente vistoria, liberará a área caucionada, através da emissão de laudo de aceitação pelos setores competentes.

§ 1º Todas as obras exigidas bem como quaisquer outras benfeitorias efetuadas pelo interessado, passarão a fazer parte integrante do patrimônio do Município, sem qualquer indenização, uma vez declaradas de acordo, após a vistoria do órgão competente da Prefeitura.

Nessa mesma linha é o Decreto Municipal nº 35 de 4 de fevereiro de 2004, que reproduz integralmente a legislação municipal em comento, em razão da incidência do princípio da simetria.

Logo, in casu, não pairam dúvidas de que o compromisso de

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

ajustamento de conduta celebrado entre o Município de Palmas-TO e a Ricanato Empreendimentos Imobiliários padece de vício de ilegalidade, que acaba por maculá-lo em sua essência, razão pela qual deve ser extirpado do mundo jurídico, tendo em vista que viola flagrantemente o princípio constitucional da legalidade, plasmado no *caput* do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, pois importa em concessões e transação de direitos indisponíveis, o que é flagrantemente ilegal. Nesse espectro jurisprudencial, confira-se o posicionamento dos tribunais pátrios:

“EMENTA – STJ - ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. INQUÉRITO CIVIL. TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA. ART. 5º, § 6º, DA LEI 7.347/85. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. IMPOSIÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. CERCEAMENTO DE DEFESA. COAÇÃO MORAL. VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. EXCESSO DE COBRANÇA. MULTA MORATÓRIA. HOMOLOGAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO PELO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 9º, §§ 2º E 3º DA LEI 7347/85 1. A revogação da manifestação de vontade do compromitente, por ocasião da lavratura do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC junto ao órgão do Ministério Público, não é objeto de regulação pela Lei 7347/85. 2. O Termo de Ajustamento, por força de lei, encerra transação para cuja validade é imprescindível a presença dos elementos mínimos de existência, validade e eficácia à caracterização deste negócio jurídico. Resp 802.060/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/12/2009, DJe 22/02/2010.

EMENTA – TJSP - APELAÇÃO - Ação anulatória - Termo de ajustamento de conduta que impôs condições à utilização de passeios públicos para colocação de mesas e cadeiras por restaurantes e lanchonetes - Sentença de primeiro grau que julgou procedente o pedido Decisório que merece subsistir **Acordo firmado que não observou as peculiaridades do local Existência de lei municipal que trata sobre o tema.** Reexame necessário e apelo voluntário improvidos. Apelação nº: 0000710-20.2001.8.26.0411; Recorrente: JUÍZO *EX-OFFICIO*; Apelante: MINISTÉRIO PÚBLICO DO

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

ESTADO DE SÃO PAULO; Apelados: ANDREA GENOVA e outros;
Comarca: PACAEMBU; Data do Julgamento: 29 de agosto de 2012.

EMENTA - TJRS - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. TAC. REPARAÇÃO DE DANO AO MEIO AMBIENTE. DINHEIRO. DOAÇÃO A ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO. DESTINAÇÃO LEGAL. NULIDADE. FUNDO.

É nulo o termo de ajustamento firmado para reparar dano ambiental que prevê a entrega de dinheiro pelo poluidor à entidade privada eleita pelo Ministério Público (Lar de Miriam Santa Maria) por violação ao art. 13 da Lei nº Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. A regra segundo a qual a indenização em dinheiro deve reverter necessariamente ao Fundo previsto, no referido dispositivo legal, aplica-se ao termo de ajustamento de conduta. A escolha de outra finalidade ao dinheiro pelo Ministério Público implica a assunção administrativa exclusiva do Conselho que deve gerir o Fundo. Precedentes do 11º Grupo Cível e do STJ. Apelação Cível nº 70048798987; Comarca de Santa Maria-RS. **Porto Alegre, 21 de junho de 2012.** DES.^a MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA; PRESIDENTE E RELATORA.

Assim, torna-se imperiosa a invalidação do compromisso de ajustamento de conduta celebrado entre o Município de Palmas-TO e a empresa denominada Ricanato empreendimentos imobiliários LTDA.

III. 4 – DA VEDAÇÃO DE CONCESSÕES EM SEDE DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS E IRRENUNCIÁVEIS.

Considerando que os encargos delegados à municipalidade implicam em concessões inadmissíveis do ponto de vista jurídico, permitindo a transação sobre direitos indisponíveis e causando prejuízos ao erário, a sua nulidade e invalidação

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

revela-se inequívoca, conforme magistério de José dos Santos Carvalho Filho¹¹. Confira-se:

VEDAÇÕES DE CONCESSÕES – Tendo em vista que o compromisso de ajustamento de conduta implica o reconhecimento de que há ilegalidade e a promessa de fazê-la cessar, não pode o órgão público que toma o compromisso admitir qualquer tipo de concessão em favor do interessado. Quanto a esse aspecto, referimo-nos mais uma vez ao citado autor (Paulo Cezar Pinheiro Carneiro), com o qual concordamos inteiramente no particular. Adverte:

O compromisso de ajustamento de conduta não pode implicar em qualquer tipo de renúncia de direitos, ou mesmo de outras concessões que possam implicar na aceitação de uma conduta, por parte de terceiro, que não espelhe o total atendimento, de acordo com a Lei, à proteção do direito difuso em discussão.

Exemplifica com a vedação a que o compromitente pudesse aceitar compromisso do interessado, de apenas diminuir a poluição de um rio (sem eliminá-la), ou de reduzir a publicidade enganosa de certa propaganda; ou ainda de admitir a substituição de medicamento danoso por outro que fizesse menos mal à saúde.

Nota-se, por conseguinte, que os órgãos compromissários, ou seja, aqueles que tomam do interessado o compromisso de ajustamento de conduta, têm certos limites em sua atuação, pois, não lhes é permitido esquecer que o compromisso reconhece uma situação de ilegalidade oriunda da vulneração de interesse difuso ou coletivo e que, por esse motivo, não há alternativa senão a de restaurar totalmente a legalidade, fazendo cessar por inteiro a conduta ofensiva.

III. 5 – DO VÍCIO DE FINALIDADE EXISTENTE NO TAC

¹¹ (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública Comentários por Artigo. 2.ed. rev., ampl. e atual. - Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009. p. 229).

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

Por ser um ato administrativo, o Compromisso de Ajustamento de Conduta tem que se adequar às características e às exigências legais que atendam ao conceito de ato administrativo.

Para o mestre José dos Santos Carvalho Filho, ato administrativo é **a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à promoção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público.**

Assim, para a doutrina, um dos elementos que deve estar presente em qualquer ato administrativo, a fim de que o mesmo seja válido, é a sua finalidade. José Dos Santos Carvalho Filho, preconiza que ***Finalidade é o elemento pelo qual todo ato administrativo deve estar dirigido ao interesse público.***

Parece ser óbvio que o conceito seja este, pois seria inconcebível ao agente público velar pelo interesse privado em detrimento do interesse público. Mas, infelizmente, isto acontece, e pior, aconteceu no TAC celebrado entre o Município de Palmas-TO e a RICANATO LTDA.

Tal atitude viciada, que se encontra presente no TAC em questão, é não só ilegal, mas imoral, pois ofende princípios basilares da Administração Pública, dentre os quais se destaca o da legalidade e da moralidade administrativa.

Por seu turno, Rafael Munhoz de Mello, em sua obra *O Desvio de Poder*¹², ao analisar o desvio de finalidade em ato administrativo, observa que ocorre o desvio de poder quando a autoridade administrativa, no uso de sua competência,

¹² <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/adilson-abreu-dallari/desvio-de-poder-na-anulacao-de-ato-administrativo>

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

movimenta-se tendente à concreção de um fim, ao qual não se encontra vinculada, *ex vi* da regra de competência. Tanto na doutrina, como na jurisprudência, o ato administrativo deve sempre velar pelo interesse público, que tem que ser observado e respeitado, sendo inconcebível e inaceitável qualquer ameaça ou violação do mesmo.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em sua obra Curso de Direito Administrativo¹³, ao tecer comentários sobre o princípio da finalidade, que deve nortear as decisões administrativas, expõe que **o ato administrativo, para ser lícito e legítimo, deve atender aos fins públicos a que se destina. Deste modo, o princípio da finalidade corresponde a uma orientação obrigatória da atividade administrativa ao interesse público.**

Pelo conteúdo do TAC, observa-se que o interesse público não fora o objetivo do mesmo, e sequer fora respeitado, quanto mais atingido, pois o Município de Palmas-TO assumiu a obrigação de implantar a infraestrutura dos loteamentos em destaques, quando, na verdade, seriam do empreendedor imobiliário.

Ao configurar-se o desvio de finalidade do ato administrativo, como no presente caso, nada mais resta senão corrigir o erro, através da anulação do referido ato, a fim de que o interesse público seja resguardado e garantido.

III. 6 – DA IMPUGNAÇÃO DO TÍTULO

Diante do manifesto desvio de finalidade constatado no compromisso de ajustamento de conduta censurado, maculando-o por conter vício insanável, abordaremos neste tópico sobre o procedimento a ser utilizado na sua

¹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 11ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Ed. Forense.

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

impugnação/anulação do título, recorrendo-nos mais uma vez ao profícuo magistério de José dos Santos Carvalho Filho¹⁴. Nessa esteira doutrinária, vejamos:

Como o art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85, admite legitimação plúrima e concorrente de órgãos públicos para obter do infrator o compromisso de ajustamento de conduta, pode ocorrer que um desses órgãos não tenha tido o cuidado de verificar-se todas as transgressões foram alcançadas pelo compromisso.

Se várias são as transgressões perpetradas pelo infrator, todas deverão fatalmente ser alvo do compromisso. Que dizer: **o compromitente tem a obrigação de comprometer-se a ajustar todas as suas condutas às exigências legais. A não ser assim, estar-se-ia admitindo, implicitamente, que uma ou algumas condutas infringentes, não constantes do título, poderiam continuar a ser praticadas pelo ofensor. Semelhante situação implicaria, por via oblíqua, inaceitável acordo de vontades com resultados gravosos para o interesse transindividual sob proteção, já que perduraria a violação deste (embora parcialmente).**

Caso o compromisso de ajustamento não alcance a obrigação do infrator no que toca a todas as ofensas, **ou, ainda, na hipótese de estar contaminado de qualquer outro vício de legalidade que comprometa a tutela do interesse metaindividual em foco, qualquer órgão público terá interesse de agir em relação às ofensas não abrangidas, ou até mesmo, se for o caso, em relação à própria validade do título, gerando, então, o propósito de invalidá-lo. Aqui, diga-se de passagem, o interesse será atribuído a outro órgão (o que será mais comum)** ou até mesmo ao próprio órgão que tomou do infrator o compromisso de ajustamento.

O STJ¹⁵ já decidiu, corretamente a nosso ver, que a assinatura de compromisso de ajustamento na via administrativa, tomado por determinado

¹⁴ (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública Comentários por Artigo. 2.ed. rev., ampl. e atual. - Rio de Janeiro: *Lumen Juris*. 2009. p. 236/237).

¹⁵ STJ, Resp nº 265.300-MG, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, em 21.09.2006 (informativo STJ nº 297, set/06).

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

órgão público, como autoriza a Lei, não constitui fato impeditivo para retirar do Ministério Público a legitimidade e o interesse de agir para a propositura de ação civil pública, na busca da indicação exata do dano ambiental causado e da indenização a cargo do violador do interesse transindividual difuso objeto da proteção jurídica.

Vale a pena, porém, distinguir a questão do interesse de agir, dependendo da falha que o título contenha. A hipótese em que o compromisso seja incompleto, não alcançando todas as ofensas do compromitente, gera o interesse do órgão em propor ação civil pública visando a que o réu seja condenado ao cumprimento das obrigações não insculpidas no título. Sendo procedente o pedido, o infrator estará sujeito a **dois instrumentos de coerção**: primeiramente, o compromisso de ajustamento de conduta já firmado (título executivo extrajudicial) e, depois, a sentença condenatória transitada em julgado (título executivo judicial).

Não obstante, o compromisso pode conter vício insanável, como o que ocorre por exemplo, quando há desvio de finalidade por parte do órgão compromissário em benefício do infrator, ou quando há ilegítima transação a respeito de interesse transindividual irrenunciável. Semelhante situação rende ensejo ao interesse de agir em relação a duas pretensões: uma, a de anulação do título, e outra, a de tutela do interesse sob proteção. Tais pedidos são cumuláveis, embora tenham natureza diversa: o de anulação tem natureza constitutiva, ao passo que o da tutela do interesse poderá ter natureza condenatória ou constitutiva. Desse modo, poderá o órgão legitimado propor ação civil pública com duplo pedido, sendo que o de tutela do interesse se revela como sucessivo do de anulação do título; este, aliás, configura-se como verdadeira prejudicial em relação àquele.

Nessa trilha, revela-se imperiosa a invalidação do compromisso de ajustamento de conduta celebrado entre o Município de Palmas-TO e a RICANATO empreendimentos imobiliários LTDA, diante do seu flagrante desvio de finalidade e da grave ofensa ao princípio constitucional da legalidade, plasmado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal/1988, conforme exhaustivamente demonstrado.

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

III. 7 – DA VINCULAÇÃO À OFERTA E PUBLICIDADE ENGANOSA

Não obstante sejam de responsabilidade do empreendedor as obrigações pela implantação das obras estruturantes nos empreendimentos imobiliários denominados “Loteamento Jardim Bela Vista e Loteamento Sônia Regina”, que, no caso em referência, compete à RICANATO empreendimento imobiliários, conforme exigência da Lei Federal nº 6.766/1979, em seu art. 22, inciso IV, alínea “e”, c/c art. 23 da Lei Municipal nº 468, de 6 de janeiro de 1994 c/c art. 15, inciso I, alínea “e” e seu parágrafo 2º, ambos do Decreto Municipal nº 35 de 4 de fevereiro de 2004, cabe, ainda, enfatizar, que a sua obrigação se perfaz sob outro espectro, qual seja, o consumerista.

Isso porque do encarte publicitário disponibilizado pela RICANATO aos adquirentes constava a informação precisa sobre infraestrutura completa, dotando-lhe de “**asfalto**”¹⁶, linhas de ônibus, água tratada, iluminação pública”.

Cabe salientar que a RICANATO confeccionou o *folder* (anexo), noticiando que os loteamentos teriam asfalto e muita comodidade, tornando-se refutável eventual tese defensiva de que a expressão **asfalto** consistiria apenas na abertura das ruas e revestimento primário com cascalho. Ao contrário, o termo utilizado afasta qualquer dúvida nesse sentido, uma vez que asfalto não pode ser confundido com simples abertura de ruas e o revestimento com piçarra, como o requerido pretende fazer crer.

Tal publicidade, nos moldes em que foi feita, caracteriza conduta de má-fé no agir da RICANATO, sobretudo porque **a veiculação ostensiva da**

¹⁶ Pode-se definir o asfalto como um composto de materiais aglomerantes, constituídos por misturas complexas de hidrocarbonetos não voláteis de elevada massa molecular - <http://www.texsa.com.br/Livro%2012.htm>

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

palavra asfalto, a qual foi destacada com a utilização asterisco, não foi acompanhada da respectiva informação sobre o conceito a ser adotado no que concerne à pavimentação nos empreendimentos imobiliários comercializados.

Dessarte, da maneira como foi noticiado o empreendimento, o anúncio tornou-se confuso, de difícil compreensão para os não precavidos contra tais espécies de engodo publicitário, já que adquiriram os imóveis levados pelo sentimento de que viriam a residir em um loteamento cujas avenidas e ruas recebessem pavimentação asfáltica.

Não se pretende dizer que se deveria colocar o nome asfalto e a sua conceituação em letras gigantescas. Porém, a metodologia utilizada na confecção do *folder* revela o nítido propósito de atrair os consumidores pelo engano, repita-se, diante da ostensiva alusão ao termo asfalto, de modo que eventual distinção a ser arguida pela RICANATO entre asfalto e pavimentação foi propositadamente omitida no anúncio. A propaganda deve ser inteligente, porém não enganosa.

De fato, reconhece-se que o fornecedor precisa sempre fomentar o consumo de seus produtos e serviços, mas não pode fazê-lo omitindo informações relevantes ou induzindo o consumidor a erro quanto às características relevantes, inclusive o preço dos imóveis e os dispositivos de infraestrutura a serem construídos nos loteamentos, pois a publicidade cria expectativas legítimas no consumidor, com amparo na boa-fé objetiva, que conta com a proteção da legislação consumerista.

Nesse contexto, reproduza-se, por oportuno, o teor dos arts. 6º, 30 e 31 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor: (...)

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

Art. 30. 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.

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

Sobre o dever de bem informar, convém ainda destacar as lições de Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, no sentido de que:

“Para a proteção efetiva do consumidor não é suficiente o mero controle da enganabilidade e abusividade da informação. Faz-se necessário que o fornecedor cumpra seu dever de informação positiva.

Toda a reforma do sistema jurídico nessa matéria, em especial no que se refere à publicidade, relaciona-se com o reconhecimento de que o consumidor tem direito a uma informação completa e exata sobre os produtos e serviços que deseja adquirir” (GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, P. 240).

Convém ainda considerar que a proteção legal contra a inadequação da publicidade não se limita a determinado consumidor, mas à coletividade de consumidores que venha a manifestar interesse na aquisição do produto ou serviço.

A conduta da RICANATO, assim, além de malferir princípios acerca da oferta e da publicidade (arts. 31 e 37 do CDC) afronta o teor do artigo 13, inciso I, do Decreto Federal 2.181/97¹⁷, na medida em que veiculou oferta de produto sem informações claras, precisas e ostensivas sobre o conceito de asfalto, bem como do artigo

¹⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

14, §1º, do Decreto Federal 2.181/97, devido à indução dos consumidores ao erro.

É notório que o Código de Proteção e Defesa do Consumidor regula a publicidade com a devida importância que o tema merece de modo que a **PUBLICIDADE INTEGRA O CONTRATO EM SEUS EFEITOS**. Tanto é assim que dispensa duas seções (seções II e III, capítulo V), denominadas “Da oferta” e “Da publicidade” a esse tópico.

Verifica-se, pelos dispositivos em comento, que o legislador tratou a publicidade como sendo uma declaração unilateral de vontade, obrigação pré-contratual, que caracteriza o vínculo com o fornecedor e automaticamente proporciona ao consumidor a possibilidade de exigência daquilo que foi anunciado. A esse respeito, confira-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça-STJ:

EMENTA – STJ - ADMINISTRATIVO. PUBLICIDADE ENGANOSA. ART. 37, §1º, DO CDC. LEGALIDADE DA MULTA APLICADA PELO PROCON. PRINCÍPIO DA VERACIDADE DA PUBLICIDADE.

1. Nos termos do art. 31 do Código de Defesa do Consumidor, a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar, entre outros dados, informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, garantia, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem. Já o art. 37 proíbe de forma expressa a publicidade enganosa, capaz de induzir o consumidor a erro.

(...)

5. A publicidade enganosa, a luz do Código de Defesa do Consumidor (art. 37,CDC), não exige, para sua configuração, a prova da vontade de enganar o consumidor, tampouco tal nefanda prática também colha que deva estar evidenciada de plano sua ilegalidade, ou seja, a publicidade pode ter aparência de absoluta legalidade na sua vinculação, mas, por omitir dado essencial para formação do juízo de opção do consumidor, finda por induzi-lo a erro ou tão somente coloca dúvidas acerca do produto ou serviço oferecido, contaminando sua

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

decisão.

6. Em razão do princípio da veracidade da publicidade, fica evidenciado que a publicidade veiculada pela recorrida é capaz de induzir o consumidor a erro quanto ao preço do serviço, podendo ser considerada enganosa. 7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. **RECURSO ESPECIAL Nº 1.317.338 - MG (2011/0275068-0)**. Brasília (DF), 19 de março de 2013. Relator: MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES.

É o que pregam os artigos 30 e 35 do CDC.

Desta forma, a partir do momento que a anunciante propaga determinado anúncio, automaticamente já está caracterizada sua obrigação em cumprir aquilo que fora anunciado para o consumidor, que acreditou naquilo que chegou a ele de maneira unilateral, como uma proposta.

Ao anunciar determinada matéria publicitária, a empresa cria através desta certa obrigação, haja vista a declaração unilateral da vontade do anunciante. Obrigação esta que está expressa em lei. Sobre este tema a Professora Cláudia Lima Marques leciona que:

No direito brasileiro, **a oferta ou proposta é a declaração inicial de vontade direcionada à realização de um contrato (...). A oferta ou proposta é obrigatória, tem força vinculante em relação a quem a formula, devendo ser mantida por certo tempo. Basta, pois, o consentimento (aceitação) do outro parceiro contratual e estará concluído o contrato (art. 1.080 e ss. do Código Civil Brasileiro (...). Se na visão tradicional a oferta já é um fator criador de vínculos, na visão do CDC este poder de vinculação (Binding), desta declaração negocial, destinada ao consumo, é multiplicado (...). O art. 30, ao ampliar a noção de oferta e ao afirmar que as informações dadas integram o futuro contrato, revoluciona a idéia de *invitatio ad offerendum*. Agora qualquer informação ou**

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

publicidade veiculada que precisar, por exemplo, os elementos essenciais da compra e venda: *res* (objeto) e *pretium* (preço), serão considerada como uma oferta vinculante, faltando apenas a aceitação (*consensus*) do consumidor ou consumidores em número indeterminado (...). É o princípio da transparência nas relações de consumo, mesmo nessa fase anterior ao fechamento do negócio, exigindo veracidade nas informações que são transmitidas aos consumidores. A nova noção de oferta instituída pelo CDC nada mais é, portanto, que um instrumento para assegurar uma maior lealdade, uma maior veracidade das informações fornecidas ao consumidor. (MARQUES, Cláudia Lima, Contratos no Código de Defesa do Consumidor, p. 223).

Ademais, a publicidade enganosa, à luz do Código de Defesa do Consumidor (art. 37), não exige, para sua configuração, a prova da vontade de enganar o consumidor, tampouco que seja evidenciada de plano sua ilegalidade, ou seja, a publicidade pode ter aparência de absoluta legalidade em sua vinculação, mas, por omitir dado essencial para a formação do juízo de opção do consumidor, pode acabar por induzi-lo a erro ou coloca-lo em dúvida acerca do produto ou serviço oferecido, contaminando sua decisão.

IV - DA LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DA DEFENSORIA PÚBLICA NA TUTELA DOS DIREITOS COLETIVOS

A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal, conforme preconiza o *caput* do artigo 134, da Norma Ápice.



NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

É função institucional da Defensoria Pública a promoção de ação civil pública capaz de propiciar a tutela adequada dos **direitos difusos**, coletivos ou individuais homogêneos, quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes. Nesse sentido, confira-se o teor da art. 4º, inciso VII, da Lei Complementar Federal nº 80/94 e do art. 2º, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 55/09. Ademais, de acordo com o art. 5º, inciso II, da Lei 7.347/85, a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura da ação civil pública. *In verbis*:

Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007). (...)

II - a Defensoria Pública;

Saliente-se ainda que o inciso VII dos artigos supra colacionados é claro: "(...) quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes. Quando "puder (futuro) beneficiar grupo", não pode significar "todo o grupo". O legislador se utilizou desta técnica legislativa justamente para não inviabilizar a aplicação prática do princípio do acesso à justiça e da igualdade e para não inviabilizar à Defensoria Pública a defesa dos interesses difusos, onde, como muito mais força, haverá beneficiários não hipossuficientes. Entretanto o grupo hipossuficiente é certo..

Isso porque, caso ele não admitisse a atuação da Defensoria Pública em favor de um determinado grupo de hipossuficientes pelo fato de que não hipossuficientes se aproveitariam da demanda ficaria configurada censurável restrição ao acesso à justiça de forma coletiva, além do que seria estabelecida uma desigualdade vergonhosa entre os cidadãos brasileiros.

Nesse sentido, a tutela do direito difuso em comento pode,

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

sim, beneficiar pessoas que não são hipossuficientes, tendo em vista que a pretensão veiculada é o exercício ao direito ao meio ambiente urbanístico adequado, espécie do gênero difuso, denotando de maneira inequívoca a sua indeterminabilidade, confirmando a legitimidade da Defensoria Pública para atuar.

Negar a tutela jurisdicional, pela via coletiva, representa comportamento contraditório do Poder Judiciário, pois a utilização de instrumentos de tutela coletiva evita o abarrotamento de processos judiciais acerca de causa idêntica, o que importa em risco de decisões conflitantes.

Com efeito, além de o texto constitucional não restringir a atuação da Defensoria Pública na tutela coletiva, é possível dele extrair, diretamente, a legitimidade da Instituição para o exercício da ação civil pública, eis que não há como garantir o acesso pleno e efetivo à justiça (promessa expressa da Magna Carta) sem disponibilizar instrumentos reais de tutela das coletividades hipossuficientes, seja sob o aspecto econômico, seja sob o aspecto organizacional.

Assim, a presente demanda pode beneficiar pessoas não abrangidas no conceito de hipossuficiência, mas o pedido formulado caracteriza naturalmente a tutela difusa, além de beneficiar um grupo hipervulnerável que são as pessoas pobres que buscaram ação da Defensoria Pública, **pois versa sobre o direito constitucional à proteção ambiental, urbanístico e tutela do patrimônio público e social e direito do consumidor**, que, por sinal, possuem caráter ***difuso e coletivo***, sendo os seus titulares indeterminados.

Consigne-se, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal ainda não apreciou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3943, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – Conamp contra o inciso II do art. 5º da Lei n. 7.347/1985, com alteração da Lei.

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

11.448/2007, que legitimou a Defensoria Pública a propor a ação civil pública.

Vale destacar recente decisão da lavra da Ministra Carmem Lúcia em sede de reclamação oriunda da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, em que foi cassada decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, com fundamento justamente no fato de a matéria estar pendente de análise pelo Pleno da Corte Suprema, mantendo, assim, a legitimidade da Defensoria Pública para o manejo de Ação Civil Pública. Vejamos:

RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. ALEGADO DESCUMPRIMENTO DA SÚMULA VINCULANTE N. 10 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECLAMAÇÃO PROCEDENTE. (...) Argumenta que “no presente caso é verdadeiramente inequívoco que a decisão reclamada, ao reconhecer a ilegitimidade ativa da Defensoria Pública e decretar a extinção do processo sem exame do mérito, decidiu sobre a inconstitucionalidade do artigo 5º, inciso II, da Lei n. 7.347/85. Examinados os elementos havidos nos autos, DECIDO. 7. **O que se põe em foco na presente reclamação é se, ao declarar a ilegitimidade ativa da defensoria pública para propor ação civil pública, a 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul teria descumprido a Súmula Vinculante n. 10 do Supremo Tribunal Federal: “Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”.** 8. A Lei n. 11.448/2007 alterou o art. 5º da Lei n. 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a defensoria pública: “Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar”: I - o Ministério Público; II - **a Defensoria Pública**” (grifos nossos). **Reconheceu-se, assim, expressamente a legitimidade ativa da defensoria pública para propor ação civil pública.**(...) Publique-se. Brasília, 15 de março de 2012. Ministra CÁRMEN LÚCIA/ Relatora (destaquei).

Diante de todo o exposto, não restam dúvidas quanto à legitimidade da Defensoria Pública do Estado do Tocantins, para a propositura da presente demanda, pois a sua atuação conforme a brilhante lição do Ministro do STF, Celso de Mello, representa, na concreção do seu alcance, **um gesto reverente e solidário de apreço à vida das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade.**



NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

V - DA LEGITIMIDADE PASSIVA *AD CAUSAM* DO MUNICÍPIO DE PALMAS-TO

Nesse aspecto, torna-se importante destacar que, no caso vertente, a legitimidade passiva do Município de Palmas-TO ressoa cristalina, pois figura como compromitente, vale dizer, tomador do compromisso de ajustamento de conduta, devendo suportar os ônus decorrentes desta ação anulatória.

Extraí-se do art. 30, inciso VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, que compete aos Municípios promover o "adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". Para tanto, o constituinte confere à Municipalidade vários instrumentos com vistas a promover o adequado aproveitamento do solo, dentre os quais o parcelamento compulsório (art. 182, § 4º, I, CF).

Igualmente, impõe-se asseverar que o referido art. 40 da Lei nº 6.766/79, "embora possa sugerir uma faculdade ao Município, encerra - numa interpretação finalístico-sistemática - determinação urbanística e preocupação social, pois a Lei *Lehmann* (Lei Federal nº 6.766/79) pretendeu abolir as urbanizações irregulares, para proteger os legítimos interesses, não só da coletividade urbana, mas também dos adquirentes de lotes".

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador à notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

§ 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, **obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.**

§ 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

§ 3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§ 4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, **bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despesa, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.**

Da leitura dos dispositivos em comento, denota-se que o Município pode até assumir as obrigações concernentes à implementação da infraestrutura básica dos loteamentos em comento, desde que haja o integral ressarcimento pelo empreendedor. Todavia, *in casu*, não foi o que ocorreu. Do contrário, a municipalidade assumiu as obrigações sem custeio integral pelo empreendedor.

Portanto, forçoso reconhecer a legitimidade do Município de Palmas-TO para figurar no polo passivo desta ação, em decorrência do seu desvio de finalidade. Assim se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça:

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

“ADMINISTRATIVO”. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. DANO AMBIENTAL RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. PODER-DEVER. PRECEDENTES.

1. O art. 40 da Lei 6.766/79, ao estabelecer que o município "poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença", fixa, na verdade, um poder-dever, ou seja, um atuar vinculado da municipalidade. Precedentes. 2. Consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete ao município "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

3. Para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, o Município não pode eximir-se do dever de regularizar loteamentos irregulares, se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder com as obras e melhoramentos indicados pelo ente público.

4. O fato de o município ter multado os loteadores e embargado as obras realizadas no loteamento em nada muda o panorama, devendo proceder, ele próprio e às expensas do loteador, nos termos da responsabilidade que lhe é atribuída pelo art. 40 da Lei 6.766/79, à regularização do loteamento executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença.

5. No caso, se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o loteador, pelos prejuízos daí advindos, podendo acioná-lo regressivamente.

6. Recurso especial provido. (STJ - REsp 1113789 / SP - Segunda Turma - Rei. Min. Castro Meira -j. 16.06.2009 - dje. 29.06.2009).

Neste compasso, não restam dúvidas de que o ente público em alusão deva figurar como parte passiva legítima na presente ação, uma vez que a pretensão em destaque projetará efeitos diretos sobre sua esfera jurídica, tendo em vista



NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

ser o comprometente do inquinado termo de ajustamento de conduta.

VI - DA LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA RICANATO EMPREENDEMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA

Sabe-se que legitimação passiva nas ações coletivas, via de regra, recai sobre todos aqueles que, direta ou indiretamente, por ação ou omissão, contribuíram ou se beneficiaram, de qualquer forma, com o evento danoso, consoante à exegese do art. 6º da Lei n.º 4.717/65, aplicável à ação civil pública, em razão da comunicação do microssistema das ações coletivas (princípio da integratividade do microssistema processual coletivo), *in verbis*:

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

No caso em alusão, conforme deflui-se da documentação acostada aos autos, a empresa denominada “RICANATO EMPREENDEMENTO IMOBILIÁRIOS” foi a responsável pela implantação e comercialização dos imóveis referentes ao Loteamento Jardim Bela Vista (**matrícula nº 19389**), aprovado em 16/07/1992, Loteamento Sônia Regina (**matrícula nº. 2.698**), aprovado em 08 de dezembro de 2004, retirando para si, proveito com a idealização do parcelamento, tornando-se parte legítima para figurar no polo passivo desta ação. Desse pensamento não destoam o entendimento do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. LEGITIMIDADE PASSIVA DO PROPRIETÁRIO/ADMINISTRADOR DO

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

EMPREENHIMENTO. FLAGRANTE VIOLAÇÃO À LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO (LEI N. 6.766/79). DEVER DE FISCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO. IMPOSIÇÃO DOS DEMANDADOS À REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO. I- **Restando demonstrado, a partir dos documentos coligidos, que a Sociedade Habitacional Comunitária além de ter sido responsável pela implantação do empreendimento ainda vem praticando os atos necessários à regularização do loteamento perante a Prefeitura, constando seu nome em todos os registros inerentes ao loteamento, mister o reconhecimento de sua legitimidade para figurar no polo passivo da ação civil pública.** II- O Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. III- **Constatada a existência de irregularidades no loteamento, especificamente a ausência de infraestrutura necessária, mostra-se equivocada a sentença de improcedência do pedido exordial justificada apenas na aparente intenção dos requeridos em cumprir a lei, principalmente quando as medidas administrativas, como o embargo de obra e multa já foram adotadas sem que os efeitos desejados fossem alcançados diante da desídia do loteador.** III- Admitir que a municipalidade não se manteve inerte, não tem o condão de afastar sua responsabilidade, eis que os atos intermediários são incapazes de suprir a efetiva regularização, que interessa não apenas aos moradores do loteamento, mas a toda coletividade, que sofre prejuízo com a urbanização desordenada. 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. Precedentes do STJ. APELAÇÃO CONHECIDA E PROVIDA. (TJGO, APELACAO CIVEL 243957-78.2006.8.09.0051, Rel. DES. LUIZ EDUARDO DE SOUSA, 1A CAMARA CIVEL, julgado em 27/09/2011, DJe 923 de **14/10/2011**).

Com efeito, a Ricanato Empreendimentos Imobiliários, na qualidade de compromissária do malfadado termo de ajustamento de conduta, possui inequívoca pertinência subjetiva para figurar no polo passivo da presente *actio*, tendo em

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

vista que a responsabilidade para implantar as obras estruturantes dos loteamentos destacados a ela compete.

VII – DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A Constituição Federal de 1988 (arts. 5º, XXIII e 182, § 2º), bem como a legislação infraconstitucional (arts. 1º, parágrafo único, e 2º da Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade), estabelece que a propriedade deva cumprir sua função social, estando o uso, gozo e fruição desta vinculada ao atendimento da legislação e das funções sociais da cidade, constituindo um *múnus* público.

Em outras palavras, a propriedade privada não pode onerar a cidade, trazendo transtornos ao desenvolvimento de suas funções, nem ser utilizada em desconformidade com as normas jurídicas, sob pena de transgressões da ordem urbanística. De fato, a Carta Magna de 1988 estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*).

Logo a função da propriedade urbana está intrinsecamente relacionada ao cumprimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 2º, da CF/88).

Noutro giro, a Lei Federal nº. 6.766/79 estabelece que "a infraestrutura básica dos parcelamentos urbanos é constituída, dentre outras exigências, por vias de circulação" (art. 2º, § 5º). O mesmo estatuto legal preceitua que, nos loteamentos, "as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

municipal para a zona em que se situem" (art. 4º, inciso I).

A Lei Federal nº 6.766/79 regula o parcelamento do solo de gleba, com vistas à subdivisão em lotes, e firma exigências técnicas (a existência de projeto urbanístico e regras de proteção ambiental, por exemplo), jurídicas (obrigatoriedade de registro do loteamento, aprovação do projeto pelo Poder Público competente, etc) e regras urbanísticas (adequações, harmonia com estrutura viária, etc).

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº. 10.257/2001, atento à consecução das funções sociais da cidade, estabeleceu o adequado uso do solo, de modo a evitar a poluição e a degradação ambiental, como uma de suas diretrizes, senão vejamos:

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

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; (Sem ênfase)

Vê-se que o arcabouço legislativo, no intuito de prevenir lesões à ordem urbanística (art. 1º, VI da Lei nº. 7.347/85), atribui ao Poder Público municipal competência máxima na promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Sendo o Município o ente competente pela organização do território urbano, gestor do desenvolvimento urbanístico sustentável e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos constitucionais, são inadmissíveis quaisquer posturas tendentes a transacionarem sobre direitos urbanísticos, eis que espécie do gênero direito difuso, devendo, compelir-lhe o empreendedor imobiliário para efetivar o cumprimento das obrigações legais as suas expensas, diante do vultoso valor que arrecadará com a comercialização dos imóveis.

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

VIII - POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO

É cediço que, por ter a ação civil pública utilização polivalente, pode ser manejada para defesa dos mais diversos direitos, relativos ao meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração à ordem econômica, urbanística, e à economia popular e, inclusive, para a defesa de qualquer outro interesse difuso ou coletivo, haja dano patrimonial ou não, inclusive para tutelar o patrimônio público e social¹⁸.

Os atos normativos adiante transcritos deixam evidente a possibilidade de utilização da Ação Civil Pública para anulação de ato administrativo lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa. Desse entendimento compartilha o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

EMENTA – TJGO - DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E APELAÇÃO CÍVEL. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CARÊNCIA DE AÇÃO. IMPROPRIEDADE DA AÇÃO NÃO CONFIGURADA.** ATO ADMINISTRATIVO NULO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO. INOCORRÊNCIA. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. EFETIVAÇÃO DO SUBSTITUTO SEM CONCURSO PÚBLICO. ARTIGO 208 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1967. ARTIGO 236, PARÁGRAFO 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. INVESTIDURA. NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO. DIREITO ADQUIRIDO INEXISTENTE. 1. **A Ação Civil Pública é o meio apropriado para**

¹⁸ Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: ([Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011](#)). (...) **VIII – ao patrimônio público e social.** ([Incluído pela Lei nº 13.004, de 2014](#)).

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

pleitear-se a anulação de ato administrativo que, na vigência do atual ordenamento constitucional, especificamente, defere investidura de substituto na titularidade de serventia extrajudicial, sem a realização de concurso público de provas e títulos, uma vez que a referida ação é o modo eficaz para defesa dos direitos tutelados pela Constituição Federal. 2. Não há que se falar em prescrição quinquenal para a propositura da ação civil pública ajuizada com a finalidade de ver declarada a nulidade de ato administrativo eivado de vícios de inconstitucionalidade (...) REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CONHECIDAS E DESPROVIDAS. (TJGO, DUPLO GRAU DE JURISDICAÇÃO 243800-47.2002.8.09.0051, Rel. DR(A). DELINTRO BELO DE ALMEIDA FILHO, 5ª CAMARA CIVEL, julgado em **19/09/2013**, DJe 1399 de 02/10/2013).

A “Ação Civil Pública” é ação civil genérica, no que se equipara à Ação Penal Pública, com larga possibilidade de utilização para defender os mais variados direitos. Na expressão “Ação Civil Pública” não se identifica a pretensão que lhe constitui o objeto. Acerca do tema o mestre Carvalho Filho¹⁹ elucida que:

O adjetivo civil indica meramente que a ação tem natureza não-penal, não se voltando, portanto, a pedidos condenatórios decorrentes da prática de ilícitos penais. Já o adjetivo pública deve ser visto como antagônico à ação privada, de modo a indicar que a ação pode ser deflagrada por órgão do próprio Estado, como é o caso especial do Ministério Público, na defesa de interesses de natureza coletiva e com vistas ao bem-estar da comunidade, ao contrário da ação, de sentido clássico, só permitida, em regra, ao indivíduo que fosse realmente o titular do direito a ser tutelado.

Poder-se-á, pois, afirmar que se trata de ação pública porque não se cinge à esfera restrita dos interesses singulares, consagrada pela doutrina individualista das ações, mas, ao contrário, visa a alcançar interesses grupais da sociedade, que, como se verá adiante, têm

¹⁹(CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação civil pública. Comentários por artigo. 7 ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2009)

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

contornos e condições diversos dos interesses individuais.

A postura é a transcrição de alguns artigos da Lei da Ação Civil Pública que estatui:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [\(Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011\).](#)

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. [\(Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990\)](#)

V - por infração da ordem econômica; [\(Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011\).](#)

VI - à ordem urbanística. [\(Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. [\(Incluído pela Lei nº 12.966, de 2014\)](#)

VIII – ao patrimônio público e social. [\(Incluído pela Lei nº 13.004, de 2014\)](#)

Desta forma, *in casu*, revela-se indene de dúvidas a possibilidade de manejar ação civil pública com a finalidade de desconstituir ato administrativo eivado de nulidade, diante do seu inequívoco desvio de finalidade.

IX – DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

A hipossuficiência, como já consolidado, não envolve apenas o aspecto econômico, podendo apresentar-se em diversas vertentes: técnica, jurídica, econômica, financeira etc., todas as autorizar a adoção pelo Judiciário de mecanismos que permitam o restabelecimento de uma relação processual equilibrada, com vistas à

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

realização da promessa constitucional de acesso a uma ordem jurídica justa, tida e havida como Direito Humano Fundamental.

Isso porque, presente uma situação de efetiva desigualdade, que determine a impossibilidade ou grave dificuldade de produção probatória, é de se reconhecer a vulnerabilidade de uma das partes, oportunizando a efetiva inversão do ônus da prova, mesmo que não se trate de causas de consumo *stricto sensu*.

O tema ganha outros contornos, com a importante contribuição de Fredie Didier²⁰, para quem “(...) A inversão do ônus da prova é técnica que prestigia o princípio da igualdade, e não pode ter sua utilização restrita às causas de consumo”.

Com efeito, a melhor doutrina vem repelindo a concepção estática da distribuição do ônus da prova, sustentando, com grande coerência e razão, que o ônus da prova, seja sob o prisma de regra de instrução, seja na ótica de regra de julgamento, deve recair sempre no sujeito processual que reúna as melhores condições de produzi-la. Trata-se da teoria da distribuição dinâmica das provas, segundo a qual a prova — “incumbe a quem tem melhores condições de produzi-la, à luz das circunstâncias do caso concreto”.

Para a melhor doutrina, a distribuição dinâmica do ônus da prova seria decorrência teleológica da observância sistemática dos seguintes princípios:

Princípio da Igualdade (art. 5º, caput da Constituição Federal e art. 125, inciso I do Código de Processo Civil); Princípio da lealdade, boa-fé e veracidade (arts. 14, 16, 17, 18 e 125, inciso do CPC); Princípio da solidariedade com o órgão judicial (art. 339, 340, 342, 345, 355 do CPC); Princípio do Devido Processo Legal (art. 5º, inciso XIV, da CRFB); e Princípio do acesso à justiça (art. 5º, inciso XXXV da CRFB).

²⁰ Fredie Didier Jr. et Al. Curso de Direito Processual Civil. 2.ed. Salvador: Podivm, 2007. p. 62.

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

Consagrando tal entendimento, o Anteprojeto do Código Brasileiro de Processo Coletivo, elaborado pelo IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Processual²¹, em seu artigo 11, §1º, prevê que: — “o ônus da prova incumbe à parte que detiver conhecimentos técnicos ou informações específicas sobre os fatos, ou maior facilidade em sua demonstração”.

Assim, considerando que os réus dispõem de maiores elementos probatórios a comprovar o desvio de finalidade na celebração do ajustamento de conduta e na indisponibilidade de dispositivos de infraestrutura nos loteamentos destacados, imputando danos irreversíveis ao erário e aos adquirentes, conforme exaustivamente retratado na peça vestibular, aliados a fato de que eles possuem meios mais fáceis para produção de provas relativas a eventuais matérias a serem suscitadas pela demandante, revela-se imperiosa a necessidade de promover a inversão do ônus da prova, nos moldes do art. 21 da Lei Federal nº 7.347/85 c/c art. 6º, inciso VIII da Lei Federal nº 8.078/90, ante a verossimilhança das alegações apresentadas.

X. DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

Inicialmente, cumpre pontuar que a concessão da tutela antecipada no caso sob apreciação é plenamente cabível, porquanto não incide, na espécie, nenhuma vedação elencada no artigo 1º da lei 9.494/97.

As vedações expressas na Lei 4.348/64 e na Lei 5.021/66 revogadas pela Lei 12.016/2009 – que disciplina o mandado de segurança -, e, ainda, na Lei 8.437/92, dizem respeito à reclassificação ou equiparação de servidores públicos, concessão de aumento ou extensão de vantagens pecuniárias, outorga ou acréscimo de vencimentos, pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias a servidor público ou

²¹ <http://www.direitoprocessual.org.br/>

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

esgotamento, total ou parcial, do objeto da ação desde que tal ação diga respeito, exclusivamente, a qualquer das matérias acima referidas.

Fora essas hipóteses, aplicadas, inclusive, com alguns temperamentos pelo Supremo Tribunal Federal, a concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública é autorizada pela legislação brasileira. Esse é, aliás, o entendimento do Supremo Tribunal Federal explicitado na Reclamação 5.205/RJ, Rel. Ministro Gilmar Mendes e na Reclamação 6.477/PI, Ministra Cármen Lúcia.

Transposta essa questão prévia, cumpre ressaltar que o legislador ordinário, ao observar a frequente ocorrência de demora na prestação jurisdicional, o que resultava na ineficácia do provimento final, instituiu, na denominada reforma processual, o instituto da tutela antecipada, impondo ao Estado-Juiz a concessão de plano do bem da vida postulado na exordial, desde que preenchidos os requisitos previstos no artigo 273 do Código de Processo Civil na forma do art. 12 da Lei Federal nº 7.347/85.

Assim, uma vez comprovadas as condições gerais e particulares exigidas pelo artigo 273 do Código de Processo Civil, a concessão da tutela antecipada pleiteada é medida de rigor. Registre-se, ainda, a necessidade da incidência das regras do parágrafo 3º do artigo 273, isto é, da fixação de multa diária e, se for o caso, de medida equivalente para concretização da tutela específica pleiteada, mormente no que tange a obrigação de fazer/não fazer do réu.

Atente-se que a tutela específica positivada no parágrafo 3º do artigo 273, tendo por objetivo proteger as obrigações de fazer e de não fazer que decorrem *ex contractu ou ex lege*, também permite que o juiz, a fim de assegurar o resultado prático correspondente aos direitos previstos no ordenamento jurídico, bem como a efetiva prevenção de danos ao cidadão, estipule um fazer (*mandatory injunction*)

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

ou um não-fazer (*prohibitory injunction*) ao réu, salientando a natureza mandamental da sentença coletiva.

Segundo Luiz Guilherme, ao comentar sobre o direito à tutela jurisdicional efetiva e o poder do juiz “(...) a solução foi estabelecer regras que conferissem maior poder ao juiz, dando-lhe a oportunidade de conformar o processo segundo as peculiaridades dos casos concretos”. Exemplo disso se encontra nos arts. 84 do CDC e 461 do CPC.

Como se sabe, tais artigos, voltando-se para a possibilidade de imposição de um fazer ou de um não fazer, permitem que o juiz conceda a tutela específica ou determine providências que assegurem resultado prático equivalente (*caput*). Além disso, dá-se ao juiz o poder de, segundo as circunstâncias do caso concreto, ordenar, sob pena de multa (§4º) ou decretar medida de execução direta (que estão exemplificadas no §5º, tanto no curso do processo (§3º) quanto na sentença (§4º)).

Por arremate, necessário, ainda, que a tutela seja antecipada sem a oitiva do Município de Palmas-TO. O art. 2º da Lei n. 8.437/92 dispõe que, na ação civil pública, a liminar será concedida após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas.

Não obstante, o STJ tem firmado o entendimento pela relativização do referido dispositivo em razão da possibilidade de graves danos decorrentes da demora no cumprimento da liminar em caso do cumprimento da referida norma. Vejamos:

EMENTA - STJ - ADMINISTRATIVO. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER.** REATIVAÇÃO DE ESTÁGIO CURRICULAR EM ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE MUNICIPAIS. **LIMINAR CONCEDIDA.**

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

EXCEPCIONALMENTE, SEM OITIVA PRÉVIA DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A CONCESSÃO E AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO ART. 2º DA LEI N. 8.437/1992. DESCUMPRIMENTO DO COMANDO DA SENTENÇA. MULTA COMINATÓRIA DIÁRIA. AFASTAMENTO. PRETENSÃO DE REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. FIXAÇÃO DE ASTREINTES EM ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. POSSIBILIDADE. DESNECESSIDADE, PARA EXECUÇÃO DA MULTA, DE DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO ART. 333, I, DO CPC. ÔNUS DA PROVA. DEFICIÊNCIA ARGUMENTATIVA. SÚMULA 284/STF. DECISÃO MANTIDA. **1. Excepcionalmente, é possível conceder liminar sem prévia oitiva da pessoa jurídica de direito público, desde que não ocorra prejuízo a seus bens e interesses ou quando presentes os requisitos legais para a concessão de medida liminar em ação civil pública. Hipótese que não configura ofensa ao art. 2º da Lei n. 8.437/1992. Precedentes.** AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.372.950 - PB (2013/0064961-4) RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS; AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA; ADVOGADO : ALEXANDRE VIEIRA DE QUEIROZ E OUTRO(S); AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA; **Brasília (DF), 11 de junho de 2013(Data do Julgamento).**

À vista da linha seguida pelo STJ sob este tema, impera o raciocínio de que a apreciação do pedido liminar deverá ocorrer mediante dispensa da oitiva do Município de Palmas-TO. Passa-se agora, ao preenchimento dos requisitos legais para o deferimento da antecipação dos efeitos da tutela.

No caso dos autos, o relatório de vistoria realizado em **02 de junho** do corrente ano, bem como os demais documentos carreados aos autos, os quais comprovam a atuação extrajudicial da Defensoria Pública do Estado do Tocantins junto ao Município de Palmas-TO e a RICANATO LTDA, bem como o envio de recomendação ao Poder Público Municipal, tudo com vistas à regularização dos empreendimentos

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

imobiliários destacados nesta ação, preenchem o requisito da *prova inequívoca da verossimilhança das alegações*.

O **fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação**, no caso ora enfrentado, é notório, visto que as famílias que habitam os loteamentos supramencionados encontram-se desprovidas de infraestrutura básica, como acesso à água, energia, pavimentação asfáltica e esgoto, em flagrante violação ao princípio da dignidade da pessoa humana, aliados à violação ao princípio da legalidade, tendo em relevo que o Município de Palmas-TO, as suas expensas, assumiu encargo que competia ao empreendedor imobiliário, causando lesão ao patrimônio público e social.

Outrossim, a existência de um cemitério em desacordo com a legislação ambiental e de igual maneira o aumento no nível do lençol freático inviabilizando a utilização adequada de vários imóveis, denotam, por si só, a necessidade da concessão de antecipação dos efeitos da tutela objetivando resguardar as famílias que residem na região impactada, assegurando-lhes o direito ao meio ambiente urbanístico adequado, em condições *salubre*, garantindo-lhes as condições mínimas de moradia.

Como se vê, todos os requisitos legalmente exigidos para o deferimento da antecipação do provimento jurisdicional encontram-se presentes.

XI - DO PEDIDO

Ante o exposto, a Defensoria Pública do Tocantins, no exercício do poder-dever de ação, legitimada à Defesa de defesa dos direitos difusos e coletivos, resguardando direitos de grupo de hipossuficientes e vulneráveis, requer:

1. O recebimento e autuação da petição inicial, juntamente com os documentos que a acompanham;

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

2. A adoção do rito ordinário, nos termos do disposto no art. 19 da Lei Federal nº 7.347/85 c/c artigo 282 e seguintes do Código de Processo Civil, com a observância das regras vertidas no microssistema de proteção coletiva²² (arts. 21 da LACP e 90 do CDC);

3. A **DISPENSA** da notificação do Município de Palmas-TO, por intermédio do seu Procurador-Geral, DRº **Públio Borges Alves**, **no prazo de 72 horas**, conforme determina o artigo 2º da Lei n. 8.437/92, pelas razões fáticas e jurídicas retromencionadas, sobretudo porque a prova preconstituída contida no procedimento preparatório é farta de que o Município já foi advertido da ilegalidade perpetrada, valendo-se dos precedentes do Superior Tribunal de Justiça – STJ e não sendo possível a oitiva do ente municipal por razões injustificadas que se analisem os pleitos liminares *inaudita altera pars*;

4. **A CONCESSÃO DA TUTELA ANTECIPADA**, nos termos do artigo 273, inciso I, do Código de Processo Civil c/c art. 12 da Lei Federal nº 7.347/85 *inaudita altera pars*:

4.1 – Determinando a suspensão da eficácia do Compromisso de Ajustamento de Conduta celebrado ilegalmente entre o Município de Palmas-TO e a empresa denominada Ricanato Empreendimentos Imobiliários LTDA, sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), ou outro valor que Vossa Excelência reputar pertinente, buscando inibir os réus de descumprirem o comando judicial prolatado;

²² 1 “(...) **o sistema das ações civis públicas e coletivas interage completamente** (LACP, art. 21, e CDC, art. 90)”. (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Aspectos Polêmicos da Ação Civil Pública. Juris Plenum*, Caxias do Sul: Plenum, v. 1, n. 97, nov./dez. 2007. 2 CD-ROM).

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

4.2 – Que imponha à empresa denominada **Ricanato Empreendimentos Imobiliários LTDA** a **obrigação de fazer**; **consubstanciada em promover, as suas expensas**, as obras de infraestrutura de terraplenagem, drenagem pluvial, pavimentação asfáltica, sinalização viária, iluminação pública, paisagismo de canteiros e rede de esgotamento sanitário, nos loteamentos denominados “Jardim Bela Vista e Sônia Regina”, conforme preconiza a Lei Federal nº 6.766/1979 e o art. 22, inciso IV, alínea “e” c/c o art. 23 da Lei Municipal nº 468, de 6 de janeiro de 1994 c/c art. 15, inciso I, alínea “e” e seu parágrafo 2º, ambos do Decreto Municipal nº 35 de 4 de fevereiro de 2004, aliados ao princípio consumerista de vinculação à oferta, nos termos do art. 37 do Código de Defesa do Consumidor, tendo em vista que do encarte publicitário disponibilizado aos adquirentes constava a informação precisa sobre pavimentação asfáltica (documento comprobatório anexo);

4.3 – Que imponha à empresa denominada **Ricanato Empreendimentos Imobiliários LTDA** a **obrigação de não fazer**, consubstanciada em **abster-se de comercializar imóveis, realizar promessas de vendas, de reservar frações ideais ou de efetuar quaisquer negócios jurídicos que manifeste a intenção de comercializar imóveis, bem como de fazer a respectiva publicidade**, no âmbito do Município de Palmas-TO, enquanto não dotar os Loteamentos denominados “Jardim Bela Vista e Sônia Regina”, com as obras estruturantes necessárias, conforme destacado nesta ação, buscando resguardar os consumidores;

4.4 – Que imponha ao **Município de Palmas-TO** a **obrigação de não fazer**, consubstanciada em abster-se de autorizar a implementação de novos empreendimentos imobiliários pela Ricanato LTDA enquanto não dotar os Loteamentos Jardim Bela Vista e Sônia Regina com as obras estruturantes necessárias.

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

5 - Para aumentar a efetividade e a margem de segurança do provimento jurisdicional pretendido, requer ainda, com arrimo no art. 84, § 5º, do CDC c/c. art. 461, § 5º, do Código de Processo Civil, como **medida necessária**²³ que:

5.1 – Que a **RICANATO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA** seja compelida na **obrigação de fazer** consubstanciada em promover o depósito judicial das quantias recebidas pelas alienações dos imóveis referentes aos loteamentos denominados “Jardim Bela Vista e Sônia Regina” ou o **oferecimento de caução** idônea para garantir a execução direta das obras de infraestrutura básica pelo Município réu;

5.2 – Que a **RICANATO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA** seja compelida na obrigação de fazer consubstanciada em **remover** o Cemitério Municipal São Miguel e de igual maneira que seja **removida** todas as famílias que estejam alocadas em imóveis comprometidos pela elevação do nível do lençol freático, diante dos riscos que esta situação proporciona, ofertando-lhes outros imóveis.

5.3 – Em caso de descumprimento da decisão ora requerida, nos termos do art. 461, § 4º, do CPC, seja determinada a cominação de MULTA DIÁRIA, no valor de **R\$ 10.000,00 (DEZ MIL REAIS) ou outro valor estipulado por Vossa Excelência**, advertindo ainda os réus, sobre eventual responsabilização civil por ato de improbidade administrativa, em caso de desrespeito ao *mandamus in limine* expedido;

²³ EMENTA – STJ - PROCESSUAL CIVIL. OBRIGAÇÃO DE DAR. DESCUMPRIMENTO. ASTREINTES. AFERIÇÃO DA EFICÁCIA. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. BLOQUEIO DE VALORES EM CONTAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. ART. 461, CAPUT E § 5º DO CPC. 2. Além de prever a possibilidade de concessão da tutela específica e da tutela pelo equivalente, o CPC armou o julgador com uma série de medidas coercitivas, chamadas na lei de "medidas necessárias", que têm como escopo o de viabilizar o quanto possível o cumprimento daquelas tutelas. 3. As medidas previstas no § 5º do art. 461 do CPC foram antecedidas da expressão "tais como", o que denota o caráter não-exauriente da enumeração. Assim, o legislador deixou ao prudente arbítrio do magistrado a escolha das medidas que melhor se harmonizem às peculiaridades de cada caso concreto. (REsp 1062564/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/09/2008, DJe 23/10/2008).



NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

6. A intimação pessoal da Defensoria Pública do Estado do Tocantins, de todos os atos processuais e a contagem dos prazos processuais em dobro, na forma do inciso I do art. 44 da Lei Complementar Federal nº 80/94 c/c art. 53, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 55/09;

7. A citação do MUNICÍPIO DE PALMAS-TO, na pessoa do seu Procurador-Geral e de igual maneira da RIKANATO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA, nos endereços indicados no preâmbulo desta petição inicial, para que, caso queiram, contestem o pedido no prazo legal;

8. A intimação do (a) eminente Representante do Ministério Público do Estado do Tocantins – MPE-TO, nos termos do art. 5º, § 1º da Lei Federal 7347/85, objetivando atuar como *custus legis*, ou, caso queira, passe a integrar o polo ativo desta *actio*, como assistente litisconsorcial, na presente ação;

9. A produção de todas as provas em direito admitidas, pois, embora já tenha a Defensoria Pública do Estado do Tocantins **prova pré-constituída** do alegado, protesta, igualmente, pela **produção de prova documental, testemunhal, pericial e, até mesmo, inspeção judicial**, que se fizerem necessárias ao pleno conhecimento dos fatos, inclusive no transcurso do contraditório que se vier a formar com a apresentação de contestação;

10. Seja determinada a inversão do ônus da prova, nos moldes do art. 21 da Lei Federal nº 7.347/85 c/c art. 6º, inciso VIII da Lei Federal nº 8.078/90, ante a verossimilhança das alegações apresentadas;

11. Seja publicado edital no órgão oficial, a fim de que os interessados possam, caso queiram, intervir no processo como litisconsortes ativos, sem

NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC

prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social, com espeque no art. 21 da Lei Federal nº 7.347/85 c/c art. 94 da Lei Federal nº 8.078/90 (*Código de Defesa do Consumidor*);

12. A isenção do pagamento de taxas e emolumentos, adiantamentos de honorários periciais e quaisquer outras despesas processuais, nos termos do art. 18, da Lei Federal nº 7.347/85;

13. Postula, por fim, em sede meritória, a **PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS**, desconstituindo o compromisso de ajustamento de conduta ilegal celebrado entre o Município de Palmas-TO e a empresa denominada Ricanato Empreendimentos Imobiliários LTDA, com o escopo de delegar àquele ente público a realização de serviços consubstanciados na execução de obras de infraestrutura de terraplenagem, drenagem pluvial, pavimentação asfáltica, sinalização viária, rede de energia elétrica, iluminação pública, paisagismo de canteiros, rede de abastecimento de água e rede de esgotamento sanitário, em flagrante desvio de finalidade, ao arrepio da Lei Federal nº 6.766/1979 e do art. 22, inciso IV, alínea “e” c/c o art. 23 da Lei Municipal nº 468, de 6 de janeiro de 1994 c/c art. 15, inciso I, alínea “e” em seu parágrafo 2º, ambos do Decreto Municipal nº 35 de 4 de fevereiro de 2004, e de igual lance, **confirmando-se, em sentença, todos os demais requerimentos formulados em sede de antecipação dos efeitos de tutela.**

14. A **condenação**, em caso de descumprimento das obrigações contidas no provimento final, com fulcro no art. 11, da Lei Federal nº 7.347/85, em **multa** a ser fixada pelo prudente arbítrio de Vossa Excelência.

Embora haja determinação para identificação do valor da causa, vê-se que o objeto da lide, por estar atrelado à imposição de fazer e não fazer comporta parâmetros certos, porém o direito que se busca tutelar, qual seja, o direito ao meio ambiente urbanístico e o acesso à infraestrutura básica em loteamento urbano, tem valor inestimável. Portanto, para fins apenas de atendimento ao artigo 259, do CPC, dá-



**NÚCLEO ESPECIALIZADO DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS
HOMOGÊNEOS - NÚCLEO DE AÇÕES COLETIVAS. - NAC**

se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Nesses Termos,
Pede deferimento.

Palmas - TO, 22 de setembro de 2014.

Assinado de forma digital por CN=ARTHUR LUIZ PADUA MARQUES, OU=Pessoa Fisica A3, OU=DEFENSORIA PUBLICA DO TOCANTINS, OU=Autoridade Certificadora SERPROACF, O=ICP-Brasil, C=BR
Data: 22/09/2014 17:59:16

Arthur Luiz Pádua Marques
Defensor Público
Coordenador do Núcleo de Ações Coletivas-NAC

Isabella Faustino Alves
Defensora Pública
Coordenadora Auxiliar do Núcleo de Ações Coletivas-NAC