

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

A INFLUÊNCIA DA DINÂMICA DO CAPITAL NAS DECISÕES ESTATAIS

Aplicação ou “flexibilização” das normas urbanísticas no “projeto Novo Recife”?

Gustavo Augusto Cabral de Almeida

Leônio José Alves da Silva

Recife, 2018

Gustavo Augusto Cabral de Almeida

A INFLUÊNCIA DA DINÂMICA DO CAPITAL NAS DECISÕES ESTATAIS

Aplicação ou “flexibilização” das normas urbanísticas no “projeto Novo Recife”?

Monografia apresentada como Trabalho de Conclusão do curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.

**Direito Constitucional; Direito urbanístico;
Economia política; Ciências Sociais**

Recife, 2018
Gustavo Augusto Cabral de Almeida

A influência da dinâmica do capital nas decisões estatais: aplicação ou flexibilização das normas urbanísticas no “projeto Novo Recife”?

Monografia Final de Curso

Para obtenção do Título de Bacharel em Direito

Universidade Federal de Pernambuco/CCJ/FDR

Data de Aprovação:

Prof.

Prof.

Prof.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos e todas que, conectando-se com o que havia dentro de mim, contribuíram, cada um à sua maneira, para enriquecer minha vida.

RESUMO

Motivado pelas diversas denúncias e ações seja da sociedade civil organizada seja dos Ministério Públicos de Pernambuco e Federal, o presente trabalho tem por objetivo investigar em que medida as decisões estatais referentes ao projeto Novo Recife promoveram a aplicação da legislação urbanística vigente à época das decisões correspondentes. Na tentativa de melhor compreender as mencionadas decisões o presente trabalho está organizado da seguinte maneira: em sua primeira parte, se discute a epistemologia adotada, se apresentam alguns conceitos considerados fundamentais à compreensão do objeto analisado, se discute a distribuição da mais-valia e, por fim, se apresentam os atores do mercado imobiliário urbano; em sua segunda parte, problematizamos decisões relativas ao Novo Recife tomadas no âmbito do Poder Executivo; em sua terceira parte, discutimos decisões relativas ao empreendimento imobiliário na esfera do Poder Legislativo; em sua quarta parte, debatemos decisões do Poder Judiciário; e em quinta e última parte se realiza uma síntese conclusiva.

Palavras-chave: Novo Recife, legislação, mais-valia, Poder Executivo, Poder Legislativo

Minha terra

Saí menino de minha terra.
Passei trinta anos longe dela.
De vez em quando me diziam:
Sua terra está completamente mudada,
Tem avenidas, arranha-céus...
É hoje uma bonita cidade!

Meu coração ficava pequenino.

Revi afinal o meu Recife.
Está de fato completamente mudado.
Tem avenidas, arranha-céus.
É hoje uma cidade bonita.

Diabo leve quem pôs bonita a minha terra!

Manuel Bandeira

In Belo belo, 1948

LISTA DE IMAGENS

IMAGENS:

IMAGEM 01 Caracterização do território	17
IMAGEM 02 As cadeiras do CDU determinadas pelo Regimento Interno e suas alegadas irregularidades no final do ano de 2012	23
IMAGEM 03 Gabaritos com ajuste	29
IMAGEM 04 A concentração dos recursos dos dez maiores doadores em dez partidos nas eleições de 2010	41
IMAGEM 05 Destinatários das maiores contribuições nas eleições de 2010	42

SUMÁRIO

Introdução.....	Erro! Indicador não definido.
1. Considerações teórico-epistemológicas.....	5
1.1 Epistemologia.....	5
1.2 Algumas determinações simples: mercadoria, valor de uso, valor de troca, valor, capital, força de trabalho e mais-valia.....	9
2. Poder Executivo.....	13
2.1 Da alienação da área não operacional do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas.....	13
2.2 Da tramitação dos processos anteriores ao redesenho do Projeto no CCU e no CDU.....	16
2.2.1 Da CCU e do CDU.....	18
2.2.2 Da tramitação administrativa.....	20
3. Poder Legislativo.....	28
3.1 Redesenho e Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga...	28
4. Poder Judiciário.....	32
4.1 A judicialização da questão.....	32
5. Síntese conclusiva.....	38
Referências bibliográficas.....	46

INTRODUÇÃO

Motivado pelas diversas denúncias e ações seja da sociedade civil organizada seja dos Ministérios Públicos de Pernambuco e Federal, o presente trabalho tem por objetivo investigar em que medida as decisões estatais referentes ao projeto Novo Recife promoveram a aplicação da legislação urbanística vigente à época das decisões correspondentes.

Na tentativa de melhor compreender as mencionadas decisões o presente trabalho está organizado da seguinte maneira: em sua primeira parte, se discute a epistemologia adotada, se apresentam alguns conceitos considerados fundamentais à compreensão do objeto analisado, se discute a distribuição da mais-valia e, por fim, se apresentam os atores do mercado imobiliário urbano; em sua segunda parte, problematizamos decisões relativas ao Novo Recife tomadas no âmbito do Poder Executivo; em sua terceira parte, discutimos decisões relativas ao empreendimento imobiliário na esfera do Poder Legislativo; em sua quarta parte, debatemos decisões do Poder Judiciário; e em quinta e última parte se realiza uma síntese conclusiva.

Para a elaboração do primeiro capítulo deste trabalho recorreremos à literatura marxiana e marxista. Para os três capítulos seguintes fizemos uso das técnicas para levantamento de dados da pesquisa bibliográfica (levantamento e estudo de obras que tratam do tema proposto) e da técnica documental: textos jornalísticos, decisões administrativas, judiciais e legislativas, legislações urbanísticas, preexistentes ou não ao Projeto Novo Recife e que lhe dizem respeito. No último capítulo, os dados, assim coletados, foram analisados de acordo com a epistemologia adotada.

1. CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-EPISTEMOLÓGICAS

1.1 Epistemologia

A epistemologia adotada consiste na dialética do conhecimento marxiana, segundo a qual o ponto de partida do processo cognoscitivo reside no concreto real, isto é, o objeto sobre o qual o pensamento exerce sua atividade teórica, e percorre escalas, do intuitivo empírico ao abstrato e deste ao concreto real, o qual consiste no resultado desse processo.

Para ilustrar o afirmado consideremos o exemplo dado por Marx na Introdução de Para a crítica da economia política. Na economia política clássica se costumava ter a população como ponto de partida porém

a população é uma abstração, se desprezarmos, por exemplo, as classes que a compõe. Por seu lado, essas classes são uma palavra vazia de sentido se ignorarmos os elementos em que repousam, por exemplo: o trabalho assalariado, o capital etc. Estes supõem a troca, a divisão do trabalho, os preços etc. O capital, por exemplo, sem o trabalho assalariado, sem o valor, sem o dinheiro, sem o preço etc., não é nada. Assim, se começássemos pela população, teríamos uma representação caótica do todo, e através de uma determinação mais precisa, através de uma análise, chegaríamos a conceitos cada vez mais simples; do concreto idealizado passaríamos a abstrações cada vez mais tênues até atingirmos determinações as mais simples. (MARX, 1982, p. 14)

Esse constitui o caminho historicamente trilhado pela nascente economia. Os economistas do século XVII, por exemplo, começavam sempre pelo todo vivo: a população, a nação, o Estado, mas terminavam sempre por descortinar, por meio da análise, certo número de relações gerais abstratas que são determinantes, tais como a divisão do trabalho, o dinheiro, o valor etc. Nesse caminho a representação plena decompõe-se em determinações abstratas. (MARX, 1982, p.14)

Todavia, o método defendido por Marx consiste em que uma vez chegado às determinações mais simples, resultantes do processo de análise, fizéssemos a viagem de modo inverso, até dar de novo na população, desta vez, sem embargo, não como uma representação

caótica de um todo, mas como uma rica totalidade de determinações diversas. (MARX, 1982, p.14)

Dito de outra forma o concreto é concreto na medida em que consiste na síntese de muitas determinações, na unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como resultado do processo de síntese, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo, e, portanto, o ponto de partida da intuição e da representação. (MARX, 1982, p.14)

É por esse motivo que Hegel concebeu ilusoriamente o real como resultado do pensamento que se sintetiza em si, se move por si mesmo; enquanto que para Marx, seu método, que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto, é apenas a maneira de proceder do pensamento para apropriar-se do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado (MARX, 1982, p.14). Em suma, a epistemologia marxiana se assenta em uma base materialista.

Em decorrência disto para o Marx de Para a crítica da economia política as

relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida, cuja totalidade, foi resumida por Hegel sob o nome “sociedade civil” (bürgerliche Gesellschaft), seguindo os ingleses e franceses do século XVIII; mas que a anatomia da sociedade burguesa (bürgerliche Gesellschaft) deve ser procurada na Economia Política. (MARX, 1982. p. 25)

A epistemologia marxiana, pois, é guiada pela noção de que

na produção social da vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada do desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção material condiciona o processo geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que

determina sua consciência. [...]. Com a transformação da base econômica, toda a enorme superestrutura se transforma com maior ou menor rapidez. Na consideração de tais transformações é necessário distinguir sempre entre a transformação material das condições econômicas de produção, que pode ser objeto de rigorosa verificação da ciência natural, e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas pelas quais os homens tomam consciência desse conflito e o conduzem até o fim.” (MARX, 1982. p. 25)

O trecho citado, todavia, para evitar leituras reducionistas deve ser interpretado historicamente, isto é, no contexto do confronto do materialismo marxiano ao idealismo hegeliano. Ao fim da vida, Engels estava preocupado em refutar o que considerava interpretações grosseiras da posição de Marx, e em uma série de cartas escritas em 1890 ele buscou explicar o que Marx queria de fato dizer. Em uma carta para Bloch por exemplo ele escreveu que

The ultimately determining element in history is the production and reproduction of real life. More than this neither Marx nor I have ever asserted. Hence if anyone twists this into saying that the economic element is the *only* determining one, he transforms the proposition into a meaningless, abstract, senseless phrase. The economic situation is the basis, but the various elements of the superstructure – political forms of the class struggle and its results, to wit: constitutions established by the victorious class after a successful battle, etc., juridical forms, and even the reflexes of all these struggles in the brains of the participants, political, juristic, philosophical theories, religious views and their further development into systems of dogmas – also exercise their influence upon the course of historical struggles and in many cases preponderate in determining their *form*... Marx and ourselves are partly to blame for the fact that the younger people sometimes lay more stress on the economic side than is due to it. We had to emphasize the main principle vis-à-vis our adversaries, who denied it, and we had not

always the time, the place or the opportunity to give their due to other elements in interaction.¹ (HARVEY, 2009, p. 198)

Em uma carta anterior a Conrad Schmidt também escreveu que

While the material mode of existence is the *primum agens* this does not preclude the ideological spheres reacting upon it in their turn, though with a secondary effect... All history must be studied afresh, the conditions of existence of the different formations of society must be examined individually before the attempt is made to deduce from them the political, civil-law aesthetic, philosophic, religious, etc., views corresponding to them.² (HARVEY, 2009, p. 198)

Portanto, a visão de que a estrutura econômica (a produção e reprodução da vida real, o modo material de existência) determina a superestrutura (as esferas ideológicas), não é unilateral, isto é, não ignora que esta também determina aquela, ainda que se trate da determinação de uma superestrutura *determinada* (pelo modo material de existência).

A dialética marxiana, por fim, é também histórica e sua lógica contrasta com a lógica aristotélica. Quando para testar hipóteses se usa a lógica aristotélica, as hipóteses são consideradas ou verdadeiras ou falsas e uma vez categorizadas (como verdadeiras ou falsas) permanecem eternamente assim. Já o método dialético propõe um processo de compreensão que permite a interpenetração de opostos, incorpora as contradições e os paradoxos, e aponta

¹ O elemento determinante fundamental na história é a produção e reprodução da vida real. Mais do que isso nem Marx nem eu afirmamos em qualquer ocasião. Logo se qualquer pessoa destorce isso em dizer que o elemento econômico é o *único* determinante, ele transforma a proposição em uma frase sem significado, abstrata e sem sentido. A situação econômica é a base, mas os vários elementos da superestrutura – formas políticas da luta de classes e seus resultados, nomeadamente: constituições estabelecidas pela classe vitoriosa após uma batalha bem-sucedida, etc., formas jurídicas, e até os reflexos dessas lutas nos cérebros de seus participantes, teorias políticas, jurídicas, filosóficas, pontos de vista religiosos e seu desenvolvimento adicional em sistemas de dogmas – também exercitam sua influência sobre o curso dos conflitos históricos e em muitos casos preponderam em determinar a sua *forma*... Marx e nós somos parcialmente culpados pelo fato de que as pessoas mais jovens às vezes colocam mais ênfase no lado econômico do que lhe é devido. Tivemos que enfatizar o princípio fundamental vis-à-vis nossos adversários, os quais o negaram, e nem sempre tivemos o tempo, o espaço ou a oportunidade de dar a devida relevância aos outros elementos em interação. (Harvey, 2009, p. 198)

² Enquanto o modo material de existência é o *primum agens* isso não exclui as esferas ideológicas reagindo por sua vez, apesar de que com um efeito secundário... Toda história deve ser estudada novamente, as condições de existência das diferentes formações societárias devem ser examinadas individualmente antes de se tentar deduzir delas as visões políticas, do direito civil, estéticas, filosóficas, religiosas, etc. que as correspondem.

para o processo de resolução. Na medida em que é relevante falar de verdade e falsidade, a verdade reside no processo dialético, e não nas afirmações que dele derivam. Essas afirmações podem ser consideradas como “verdadeiras” somente em determinado momento, e, de qualquer forma, pode ser contradito por outras afirmações “verdadeiras”. (HARVEY, 2009, p. 130)

Portanto, procuraremos entender as decisões estatais concernentes ao projeto Novo Recife não a partir delas mesmas e sim da produção e reprodução da vida real em seu movimento dialético. Dito isto e para apreendermos o objeto dessa investigação não como concreto caótico e sim como síntese de múltiplas determinações, discorreremos brevemente sobre algumas das determinações que esse objeto pressupõe, e sem as quais sua compreensão está fadada ao fracasso.

1.2 Algumas determinações simples: mercadoria, valor de uso, valor de troca, valor, capital, força de trabalho e mais-valia

A riqueza das sociedades regidas pela produção capitalista aparece como uma enorme acumulação de mercadorias e a mercadoria isolada como a forma elementar dessa riqueza (MARX, 2008, p. 57). Por isso, assim como o Marx do Capital, iniciamos nossa investigação com a sua análise.

A mercadoria é, antes de tudo um objeto externo, algo que por suas propriedades atende necessidades humanas, provenham elas do estômago ou da fantasia. A forma como a coisa satisfaz a necessidade humana, se diretamente como meio de subsistência, objeto de consumo, ou indiretamente, como meio de produção, é irrelevante (MARX, 2008, p. 57).

A utilidade de uma coisa a torna valor-de-uso. Essa utilidade coincide com a existência palpável, as propriedades materialmente inerentes à mercadoria. Esse caráter da mercadoria independe da quantidade de trabalho empregado para obter suas qualidades úteis (MARX, 2008, p. 57). O trigo por exemplo é um valor-de-uso particular que se diferencia dos valores-de-uso algodão, vidro papel, etc. (MARX, 1982, p. 31). O valor-de-uso só se realiza com a utilização, o consumo. Na sociedade em que vivemos, ademais, os valores-de-uso são, simultaneamente, os veículos materiais do valor-de-troca (MARX, 2008, p. 57).

O valor-de-troca aparece, primeiramente, na relação quantitativa entre valores-de-uso de espécies diferentes, na proporção em que se trocam, relação que muda continuamente no tempo e no espaço (MARX, 2008, p. 58). Qualquer mercadoria se troca por outras em diferentes proporções, por exemplo, um quilo de feijão por x de linho, por y de laranjas e z de ouro. Logo uma mercadoria tem não um só, mas muitos valores-de-troca distintos, tantos quantos valores-de-uso diferentes dela existam (MARX, 2008, p. 58). Adite-se que os valores-de-troca de uma mercadoria não dependem das suas propriedades materiais (MARX, 1982, p. 32): o valor-de-troca de um apartamento à beira mar pode ser expresso em determinado número de rodos para limpar para-brisas de carros, inversamente os fabricantes desses instrumentos de limpeza têm o valor-de-troca de seus diversos rodos, expresso em apartamentos à beira mar.

Disso se extrai todos os valores-de-troca de uma mercadoria expressam um significado igual, e que o valor-de-troca consiste na maneira de expressar-se de uma substância que dele se distingue. Se um quilo de feijão equivale a x quilos de linho, as duas coisas são iguais a uma terceira, que delas difere. Essa coisa comum não pode ser uma propriedade das mercadorias, já que como valores-de-uso elas são de qualidades diferentes. Se deixarmos de lado o valor-de-uso da mercadoria, só lhe restará ainda uma propriedade: a de ser produto do trabalho. Ao abstrairmos os valores-de-uso das mercadorias, somem todas as suas qualidades materiais. A mesa e a casa não são mais produto do trabalho do marceneiro e do pedreiro, mas simplesmente produto do trabalho humano em geral, pois ao desaparecer o caráter útil dos produtos do trabalho desaparece também o caráter útil dos trabalhadores nele corporificados. Como configuração dessa substância social que lhes é comum, são valores, valores-mercadorias. Logo, os valores-de-uso possuem valor, porque neles estão materializados trabalho humano abstrato. A grandeza desse valor se mede pela quantidade de trabalho e este, por sua vez, pelo tempo de sua duração, o qual pode ser medido em dias, horas, minutos, etc. Uma vez que o valor de uma mercadoria se determina pela quantidade de trabalho gasta durante sua produção pode parecer que quão mais preguiçosa ou inábil a pessoa, maior o valor da mercadoria, pois ela levaria mais tempo para fazê-la. Todavia, o trabalho que constitui a substância dos valores é o trabalho humano homogêneo, dispêndio de idêntica força de trabalho. Desta forma, cada uma das forças individuais de trabalho se equipara às

demais, na medida em que possua o caráter de uma força média de trabalho social e atue como essa força média. Dito de outra forma, o valor de uma mercadoria é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, nas condições de produção socialmente normais existentes e com o grau médio de destreza e intensidade do trabalho. Nisso consiste seu valor (MARX, 2008, p. 59).

A circulação de mercadorias é o ponto de partida do capital. O dinheiro que é apenas dinheiro, diferencia-se do dinheiro que é capital através da diferença na forma de circulação. A forma simples de circulação de mercadorias é M-D-M, isto é, a conversão de mercadoria em dinheiro e a reconversão do dinheiro em mercadoria, vender para comprar. Outra forma de circulação é a D-M-D, conversão de dinheiro em mercadoria e reconversão de mercadoria em dinheiro, comprar para vender. O dinheiro que se movimento de acordo com essa última circulação transforma-se em capital, e, por sua destinação, é capital (MARX, 2008, p. 179).

Claro que o circuito D-M-D seria sem sentido se o seu objetivo fosse permutar duas quantidades iguais de dinheiro. Esse circuito não deve, pois, seu conteúdo a uma diferença qualitativa entre seus extremos, como na circulação simples, mas à diferença quantitativa entre eles. A forma completa desse circuito é, portanto, D-M-D' em que $D' = D + \Delta D$, quer dizer igual à soma de dinheiro adiantado originalmente mais um aditamento. A esse acréscimo ou excedente sobre o valor primitivo, Marx chama de mais-valia (valor excedente). O valor originariamente antecipado não só continua em circulação, mas altera a sua própria grandeza, acresce uma mais-valia, valoriza-se. Este movimento de autovalorização, transforma-o em capital. A circulação do dinheiro como capital, ao contrário da circulação simples da mercadoria, tem sua finalidade em si mesma, pois a expansão do valor só existe nesse movimento incessantemente renovado. Por isso o movimento do capital não conhece limites. Como representante consciente desse movimento, o possuidor do dinheiro torna-se capitalista (MARX, 2008, p.181).

A mudança do valor do dinheiro que se quer transformar em capital deriva não do próprio dinheiro, nem do segundo ato da circulação (M-D), mas da mercadoria comprada no primeiro ato D-M; todavia não em seu valor na medida em que as mercadorias são pagas pelo seu valor, ou seja, se trocam equivalentes. A mudança só pode decorrer, portanto de seu valor-de-uso. Para extrair valor do consumo de uma mercadoria, o possuidor de dinheiro deve

encontrar na esfera da circulação, uma mercadoria que tenha a propriedade particular de ser fonte de valor, de modo que a consumir equivalha a criar valor. E o possuidor de dinheiro encontra no mercado de trabalho essa mercadoria peculiar: a força de trabalho” (MARX, 2008, p. 197). Por força de trabalho ou capacidade de trabalho Marx entende “o conjunto das faculdades físicas e mentais existentes no corpo e na personalidade viva de um ser humano, as quais ele põe em ação toda vez que produz valores-de-uso e qualquer espécie” (MARX, 2008, p. 197).

O valor da força de trabalho é determinado como o valor de qualquer outra mercadoria, pela quantidade de trabalho socialmente necessário para a sua produção, e, conseqüentemente, reprodução. O tempo de trabalho necessário à produção da força de trabalho reduz-se, pois, ao tempo de trabalho necessário à produção dos meios de subsistência necessários à manutenção do possuidor dessa mercadoria, ainda que a força de trabalho se distinga das demais mercadorias por possuir um elemento histórico e moral que determina o seu valor (MARX, 2008, p.200).

Suponhamos que a quantidade média diária de artigos de meios de subsistência necessários à manutenção do possuidor da força de trabalho exija 6 horas de trabalho médio para a sua produção. Suponhamos também que essas 6 horas de trabalho médio equivalham a 15 reais. Nessa situação os 15 reais seriam o preço, a expressão em dinheiro do valor diário da força de trabalho. Se o possuidor da força de trabalho trabalhasse 5 horas por dia produziria diariamente valor bastante para comprar os meios de subsistência necessários para se manter. Todavia, nesse caso não iria para o capitalista nenhuma mais-valia ou sobretrabalho, por isso o capitalista tende a prolongar a jornada de trabalho e a aumentar a sua intensidade. É que o valor da força de trabalho se determina pela quantidade de trabalho necessário para a sua produção e reprodução, porém o uso dessa força só é limitado pela energia vital e a força física do trabalhador (MARX, 1982, p. 163).

Suponhamos, pois, que o mesmo possuidor da força de trabalho trabalhe não 6, mas 12 horas diárias, ou seja, além das 6 horas necessárias para recompor o seu salário, trabalhará mais 6 horas, as quais consistirão em sobretrabalho, durante o qual se produz uma mais-valia e um sobreproduto. A mais-valia, é, pois, o valor excedente, formado pela força de trabalho consumida no tempo de trabalho excedente, pelo qual o capitalista não paga equivalente

algum (MARX, 1982, p. 164). O lucro, pois, corresponde à mais-valia extraída pelo empregador capitalista e a taxa de lucro consiste apenas na mais-valia tomada em relação a todo o capital invertido na produção.

O supramencionado lucro, não o embolsa integralmente o capitalista. O monopólio do solo permite ao proprietário da terra embolsar uma parte dessa mais-valia sob a denominação de renda territorial, quer o solo seja utilizado na agricultura, na construção de edifícios, ou qualquer outro fim produtivo. Ademais, o fato de que o que permite ao capitalista apropriar-se de determinada quantia de trabalho não remunerado é a posse dos meios de produção, é justamente o que possibilita ao proprietário dos meios de produção que os empresta total ou parcialmente ao empregador capitalista – isto é, ao capitalista que empresta dinheiro – a reivindicar para si outra parte dessa mais-valia sob a alcunha de juro (MARX, 1982, p. 169). Parte dessa mais-valia é, também, apropriada pelo arrecadador de impostos. Logo, a parte que o empregador capitalista – quem extrai diretamente do trabalhador a mais-valia – pode reservar para si depende de fatores como: a propriedade do solo, a quantidade de dinheiro que necessita pegar emprestado, a taxa de juros e a tributação que incide sobre sua atividade.

Feitas essas breves considerações, e tendo-as em mente, sigamos para o material colhido, durante essa pesquisa, na esfera dos três poderes, para tentarmos compreender as decisões dos diversos atores que atuam no mercado imobiliário, e, em particular, aqueles que mais nos interessam nessa investigação: as incorporadores, as empresas da construção civil e as instituições governamentais.

2. PODER EXECUTIVO

2.1 Da alienação da área não operacional do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas

Conforme bem detalhou o MPF na inicial da ACP 001291-34.2013.4.05.8300 (06.12.13)

O Pátio Ferroviário das Cinco Pontas, localizado na Av. Engenheiro José Estelita, s/n, no bairro de São José, do Recife pertencia à extinta Rede Ferroviária Federal S.A – RFFSA. Com a dissolução desta, os imóveis não operacionais e aqueles não

delegados a Estados ou Municípios para operação ferroviária – foram transferidos para a União, aos cuidados da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, nos termos do art. 2º, II da Lei nº 11.483/2007 – a qual dispôs, entre outros, sobre a revitalização do setor ferroviário.

O aludido diploma legal instituiu o Fundo Contingente da Extinta RFFSA – FC, a ser constituído por recursos provenientes, entre outros, da venda de imóveis não operacionais oriundos da extinta empresa (art. 6º, II). Ficou a cargo da SPU indicar quais os imóveis seriam vendidos, objetivando integralizar recursos ao FC (art. 6º, § 2º).

Com vistas a preservar a memória ferroviária e contribuir para o desenvolvimento da cultura, a Lei nº 11.483/2003 delegou ao IPHAN a competência para proceder à identificação e catalogação de bens de valor histórico, artístico ou cultural oriundas da RFFSA. Nesse sentido, dispôs que cabe ao IPHAN receber e administrar tais bens, bem como zelar por sua guarda e manutenção (art. 9º, *caput*).

Dito de outra forma, os imóveis não operacionais da extinta RFFSA não poderiam ser indicados pela SPU ao FC sem a intervenção obrigatória do IPHAN quando este declarar ter interesse no bem, em decorrência de seu reconhecido valor histórico artístico e cultural. Tal interesse foi manifestado, primeiramente, em 06.03.07, por meio do Ofício nº 175/2007/5ªSR/IPHAN/MinC encaminhado à Gerência Regional em Pernambuco da SPU, em relação aos bens arrolados na relação anexa ao ofício, dentre os quais constava o Pátio Ferroviário das Cinco Pontas. Todavia, mesmo ciente do interesse da 5ª Superintendência Regional do IPHAN no Pátio, a SPU prosseguiu com a indicação do imóvel ao Fundo Contingente.³

Em 04.10.07 a SPU realizou consulta à Presidência do IPHAN em Brasília sobre uma listagem de 204 imóveis destinados a leilão pelo gestor do FC e em 24.10.07 a consulta foi repassada ao IPHAN-PE (5ª SR), o qual respondeu por meio do Memorando nº 899/2007 no qual reafirmou seu interesse. Não obstante, segundo o Departamento do Patrimônio Material

³ Petição Inicial da ACP do MPF de nº 001291-34.2013.4.05.8300

e Fiscalização – DEPAM – do IPHAN, tal documento não constava em nenhum processo até a data de 10.1.11. Desta forma, diante da suposta ausência de resposta do IPHAN à SPU, esta leiloou a parte não operacional do Pátio em 2008.⁴

Na manhã do dia 03 de outubro de 2008, em São Paulo, dos quase 15 hectares do Pátio Ferroviário, 101.754,72m² – correspondentes à área não operacional – foram leiloados, por meio da Caixa Econômica Federal (CEF). Apenas o Consórcio Novo Recife – constituído pelas construtoras e os incorporadores Queiroz Galvão, Moura Dubeux, ARA Empreendimentos e GL Empreendimentos – participou do leilão. O terreno foi arrematado por pouco mais de 55 milhões de reais, com o metro quadrado valendo, portanto, menos de R\$ 545,00, em uma cidade em que o preço do m² médio praticado pelo mercado atualmente passa dos R\$ 6.0000,00.⁵

Posteriormente o leilão foi objeto de ACP⁶ do MPF, e em setembro de 2015 a Polícia Federal deflagrou a Operação Lance Final, para investigar indícios de favorecimento do Consórcio Novo Recife pela Milan Leilões, empresa ligada à CEF. Segundo a Polícia Federal o leilão em 2008 foi objeto de fraude, esta constatada em laudo pericial produzido pelos peritos da Polícia: o leilão teve um único concorrente, foi subfaturado em 10 milhões de reais e desrespeitou todos os prazos legais previstos na Lei de Licitações (Lei 8.666/91).⁷

No dia 28.11.15 o juiz Roberto Wanderley, da 1ª Vara da Justiça Federal, julgou a ACP ajuizada pelo MPF, e determinou a anulação do leilão da parte operacional do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas.

⁴ Idem

⁵ In: OLIVERIA, Fabrício Leal de; SANCHÉZ, Fernanda; TANAKA, Gisele; MONTEIRO, Poliana (org.). **Planejamento e conflitos urbanos**: experiências de luta. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=qpE3DwAAQBAJ&pg=PT307&lpg=PT307&dq=o+que+mudou+no+re+desenho+do+projeto+novo+recife&source=bl&ots=HWefhwoXwi&sig=EmBBLT3d3Ixy9wslK2it2DP1AyQ&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwiA-d29uY_XAhUDgZAKHfEhAfEQ6AEIMzAC#v=onepage&q=o%20que%20mudou%20no%20redesenho%20do%20projeto%20novo%20recife&f=false>. Acesso em 26 de out., 2017

⁶ ACP nº 0001291-34.2013.4.05.8300

⁷ Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2015/09/30/pf-confirma-fraude-em-leilao-do-terreno-do-projeto-novo-recife-e-investiga-traffic-de-influencia-201542.php>>. Acesso em: 15 jan, 2018.

Todavia, no dia 15.12.15 a 4ª Turma do TRF da 5ª Região julgou procedente a medida cautelar do Consórcio Novo Recife para atribuir efeito suspensivo à apelação da decisão de 1º grau até o julgamento do recurso (em sede de cognição exauriente) pelo Tribunal.⁸

Posteriormente, no dia 14.11.17 o TRF-5 reformou a decisão da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco, que declarou a nulidade do leilão. Com essa decisão o leilão do terreno foi considerado legal.⁹

2.2 Da tramitação dos processos anteriores ao redesenho do Projeto¹⁰ no CCU e no CDU

O controle do uso e da ocupação do solo urbano, ou mais propriamente, do espaço urbano, constitui matéria de competência privativa do Município (art. 30, VIII, CF). As leis de uso e ocupação do solo, como geralmente nominadas, destinam-se a estabelecer os usos adequados às diversas partes da cidade e a localizar em áreas próprias as diferentes atividades urbanas que afetem a coletividade. Para isso, classifica os usos e estabelece a sua conformidade com as zonas respectivas em que se divide o perímetro urbano, a fim de equilibrar e harmonizar o interesse público com o interesse individual no uso da propriedade privada, na localização e no exercício das atividades urbanas, e, inclusive, na utilização do domínio público (MEIRELLES, 2000, p. 121).

De acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife (LUOS), Lei Municipal nº 16.176/96, os usos do solo, qualquer que seja a categoria (habitacional, não-habitacional ou misto), pelo seu caráter de incomodidade são classificados em: I – Geradores de interferência no tráfego; II – Geradores de incômodo na vizinhança; III – Empreendimentos de impacto (art. 37 c/c art. 35).

⁸ Disponível em: <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/12/trf-5-suspende-decisao-que-anulava-leilao-do-terreno-do-cais-jose-estelita.html>>

⁹ Disponível em: <<https://g1.globo.com/pernambuco/noticia/trf-5-considera-legal-leilao-do-terreno-dos-armazens-do-cais-jose-estelita-no-recife.ghtml>>. Acesso em: 14 já, 2018.

¹⁰ Como veremos adiante, no dia 27/11/14 foi promovida audiência pública na qual se apresentou o redesenho do Projeto Novo Recife

A mesma Lei conceitua os usos do solo classificados como empreendimentos de impacto. Senão vejamos:

Art. 61. Os Empreendimentos de Impacto são aqueles usos que podem causar impacto e/ou alteração no ambiente natural ou construído, ou sobrecarga na capacidade de atendimento de infra-estrutura básica, quer sejam construções públicas ou privadas, habitacionais ou não-habitacionais. Parágrafo único. São considerados Empreendimentos de Impacto aqueles localizados em áreas com mais de 3 ha (três hectares), ou cuja área construída ultrapasse 20.000m² (vinte mil metros quadrados), e ainda aqueles que por sua natureza ou condições requeiram análises específicas por parte dos órgãos competentes do Município.

Logo o projeto Novo Recife classifica-se quanto ao uso, pelo seu caráter de incomodidade, como empreendimento de impacto, pois além de localizar-se em área com mais de três hectares, possui área construída que ultrapassa 20.000m².¹¹



¹¹ O terreno da área tem 101.754,27m² (10,1 ha) e o empreendimento tinha área total construída da ordem de 355.000,00 m², conforme o memorial justificativo, de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.mediafire.com/file/wbo2z4tfhac6pw7/Relat%C3%B3rio+de+Empreendimento+de+Impacto+-+Novo+Recife.pdf>>. Acesso em: 13 set, 2017.

IMAGEM 01: Caracterização do território (fonte: Audiência Pública de 27.11.14)

Sublinhe-se que a aprovação de qualquer projeto de construção ou plano de loteamento urbano compete à prefeitura como meio preventivo de controle dessas atividades dependentes de licenciamento municipal. Para obter a licença e o respectivo alvará o requerente deverá apresentar à repartição competente

o projeto da construção ou o plano do loteamento elaborado e assinado por profissional habilitado (engenheiro ou arquiteto) e registrado no CREA, com a documentação e peças gráficas legalmente exigidas, acompanhado do memorial descritivo, de modo a possibilitar à Prefeitura conhecer a futura obra ou loteamento em todos os seus detalhes e confrontá-la com a legislação correspondente e com as normas técnicas aplicáveis (MEIRELLES, 2000, p. 186).

Todavia, como todo empreendimento de impacto, a instalação do Novo Recife é também condicionada à aprovação, pelo Poder Executivo, de Memorial Justificativo (em que o próprio empreendedor avalia o impacto de seu empreendimento) que deverá considerar o sistema de transportes, meio ambiente, infraestrutura básica e os padrões funcionais e urbanísticos de vizinhança. O referido Memorial é objeto de apreciação pela Comissão de Controle Urbanístico (CCU), e, pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) – órgãos sobre os quais discorreremos no tópico seguinte – e o Poder Executivo pode condicionar a sua aprovação ao cumprimento pelo empreendedor e às suas expensas de obras necessárias para atenuar ou compensar o impacto que o empreendimento acarretará (as chamadas “medidas mitigatórias”) (art. 62 caput, c/c. § 1º e § 2º, LUOS).

Ainda que a tramitação administrativa do empreendimento em questão não se limite aos órgãos supramencionados, interessa-nos nos limites deste trabalho, apenas debater sobre as decisões do Poder Executivo tomadas em seu âmbito e referentes aos processos do Projeto inicial referente ao empreendimento de impacto Novo Recife. Antes de fazê-lo, contudo, é mister qualificar esses dois órgãos do executivo municipal.

2.2.1 Da CCU e do CDU

A CCU foi criada pelo art. 109 da Lei Municipal nº 16.176/1996. Sua regulamentação seu deu por conduto do Decreto Municipal nº 17.324, publicado no Diário Oficial de 03 de maio de 1996, iniciando suas atividades em junho de 1996.¹²

É um órgão consultivo de composição paritária entre representantes do Poder Público e da Sociedade Civil (art. 100, *caput*, Lei Municipal 16.176/1996). Em 19 de junho de 2013 mediante a Lei nº 17.879/2013, a CCU passa a ser vinculada à Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano (SEMOC) e o órgão passa a ser composto por 16 membros, sendo 08 representantes do Poder Público e 08 representantes da Sociedade Civil (art. 100, § 1º, LUOS). A regulamentação dessa Lei se deu através do Decreto Municipal nº 27.305/2013.

Entre as atribuições da CCU figura “analisar e dar parecer, inclusive apreciando o Memorial Justificativo, sobre a implantação dos Empreendimentos de Impacto definidos no Art. 61 e 63 da LUOS, antes de sua apreciação pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU (Art. 62, § 1º da LUOS” (art. 12, X, Decreto Municipal nº 27.305/2013) e para o exercício de suas competências reúne-se, ordinariamente, uma vez por quinzena, e extraordinariamente, por convocação do seu Presidente ou do seu substituto legal, com antecedência mínima de 48 horas (art. 8º, Decreto Municipal nº 27.305/2013).

O CDU, por sua vez, criado pela Lei Orgânica do Município do Recife, promulgada em 04 de abril de 1990, foi regulamentado em 21 de dezembro de 1992 pela Lei Municipal nº 15.735. O órgão iniciou suas atividades em 21 de novembro de 1994, em reunião presidida pelo prefeito da cidade à época.¹³

¹² Disponível em: <<http://licenciamento.recife.pe.gov.br/node/127#diversos>>. Acesso em: 01 set, 2017

¹³ Disponível em: <<http://licenciamento.recife.pe.gov.br/node/128>>. Acesso em: 01 set, 2017

É, assim como a CCU, órgão colegiado de composição paritária entre representantes do Poder Público e da Sociedade Civil (art. 113 da Lei Orgânica, com a redação dada pela Emenda à Lei Orgânica do Recife nº 05/1993). Diferentemente da CCU, todavia, é órgão de natureza deliberativa. A partir da Lei Municipal nº 17.896/2013 o CDU passa a ser vinculado à SEMOC e o órgão passa a ser composto por 30 membros, sendo 15 do Poder Público e 15 da Sociedade Civil (art. 3º, *caput*, Lei Municipal nº 15.735/1992 com a redação dada pela Lei Municipal nº 17.896/2013). O Regimento Interno do Conselho, aprovado pelo Decreto Municipal nº 16.940/1995, define e detalha as atribuições, constituição e funcionamento do órgão.

Entre suas competências inclui-se “aprovar relatórios de impacto ambiental, econômico e social na implantação de conjuntos habitacionais com mais de 500 unidades, e memorial justificativo de empreendimentos de impacto definidos no art. 39 do PDCR” (art. 6º, X, RICDU) e para realizar suas atribuições reúne-se, ordinariamente, na última segunda-feira útil de cada mês e, extraordinariamente, quando convocado por seu Presidente, pelo Prefeito ou por 1/3 de seus conselheiros (art. 15, RICDU).

Munidos de arsenal mínimo para compreender a tramitação dos processos ora tematizados, para ela avançaremos.

2.2.2 Da tramitação administrativa

No dia 30.11.2012, às 09:30 na sala de reuniões da Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras, realizou-se a sua 284ª reunião ordinária. Nela analisou-se conjuntamente os cinco processos¹⁴ referentes ao Projeto Inicial do projeto Novo Recife. De acordo com o parecer do conselheiro relator, Gustavo José Fernandes Bandeira, representante do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB):

¹⁴ processos administrativos nºs 07.32990.4.08; 07.32986.7.08; 07.32987.3.08; 07.32989.6.08; e 07.32988.0.08

O referido processo integra e passa a ser analisado em “totum”, das cinco glebas, por se tratar da mesma porção do território. O mérito da construção conjunto, público/privado no desenvolvimento do projeto, é uma ação pioneira e louvável de parceria. O conjunto a ser edificado cria nova visão ao urbano, contribuindo para reeducar e reordenar as ocupações para grandes áreas. A preocupação com o coletivo, a intersecção com o tecido urbano existente e qualidade do conjunto a ser edificado cria uma nova centralidade e será referência e identidade visual. Pelo conjunto exposto e debatido, aprovo e concordo com o teor do projeto apresentado, condicionando ao atendimento das recomendações e solicitações contidas no processo. (Ata da 284ª reunião ordinária da CCU, 20.11.12)

A Comissão em plenário, considerando que a aprovação do projeto não autorizava o início das obras, acompanhou o parecer do relator condicionando a liberação do alvará de construção do empreendimento ao atendimento das recomendações e solicitações contidas nos processos. Nestes termos foi exarado o parecer da CCU:

A Comissão em plenário, por maioria de seus membros, com 09 (nove) votos favoráveis: DIRCON, SEMAM, URB, CPRH, CONDEPE/FIDEM, IAB, FIEPE, ADEMI e PREZEIS e 01 (uma) abstenção: SAJ (por não constar ainda nos autos o pronunciamento conclusivo da FIDEM, FUNDARPE, IPHAN, DNIT e ANTT), se posiciona favorável ao pleito, condicionando que, antes do licenciamento da obra sejam apresentados: a aprovação do loteamento; anuências da FUNDARPE e IPHAN; aprovação do Heliponto pela ANAC, da Central de Gás pelo Corpo de Bombeiros, além da assinatura dos Termos de Compromissos com o DNIT, ANTT, IPHAN e Prefeitura. Acompanha o parecer do relator e encaminha ao CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano, por se tratar de Empreendimento de Impacto. Solicita homologação de V. Excia. (Ata da 284ª reunião ordinária da CCU, 20.11.12)

Encaminhados ao CDU, os processos lá foram pautados, em 2ª Reunião Extraordinária, no dia 30 de novembro de 2012, sob a presidência de Maria José de Biase, então Secretária de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras da Prefeitura do Recife (SCDUO). Como de costume, haveria uma apresentação do projeto, feita pelo requerente, mas no início da reunião José Roberto da Silva, promotor do Ministério Público de Pernambuco (que não tem assento no CDU) solicitou a palavra para informar que tramitava no Ministério Público um inquérito

civil que trata justamente do empreendimento de impacto Novo Recife (NUNES, 2015, p. 227):

Ontem à tarde, decidimos participar desta reunião e elaboramos um documento que gostaríamos que fosse lido antes mesmo da análise dos processos. Neste documento, pontuamos algumas irregularidades do Projeto Novo Recife. São irregularidades formais na condução do processo, que para nós se torna impossível a sua aprovação pelo CDU (Ata da 2ª Reunião Extraordinária do CDU, 30.11.12).

Em seguida, Tomás Lapa, conselheiro representante do Mestrado de Desenvolvimento Urbano da UFPE (MDU/UFPE) questionou o caráter extraordinário da reunião e leu parecer jurídico, redigido pela professora Liana Cirne Lins a pedido de membros do Grupo Direitos Urbanos Recife e outros membros da sociedade civil¹⁵, que apontava supostas irregularidades no CDU quanto à sua composição (vacância ilegal de vagas). De Biase assim respondeu:

houve um engano por parte da secretária executiva do Conselho. A reunião realizada no dia 09 de novembro, pela natureza, deveria ter sido a Extraordinária, mas não foi. E esta, hoje, seria a 202ª Reunião Ordinária. Quanto às ausências de algumas instituições que não estão comparecendo à reunião, permanecemos com as vagas. São contadas sistematicamente para termos quórum. E, em outras análises e aprovações de Projetos, não houve nenhum questionamento sobre a ausência dessas instituições da sociedade civil. Porque só nesta despertou esse interesse? (Ata da 2ª Reunião Extraordinária do CDU, 30.11.12)

As inquietações e questionamentos foram acompanhados por outros conselheiros, como o representante do IAB/PE e do CORECON. Após a apresentação do projeto e a leitura das ações mitigadoras referentes a ele pelos arquitetos do empreendimento, o conselheiro relator, Paulo José Pessoa Monteiro, representante da CDL/Recife fez a leitura do seu parecer favorável. Houve, então, nova discussão e pedido de vista do processo por mais de um conselheiro. Antes do termo da reunião¹⁶, anteciparam o voto em favor do parecer os conselheiros representante do SINDUSCON, da CUT/PE, da ABIH, da FIJ, da CDL/RECIFE,

¹⁵ Disponível em: <<https://direitosurbanos.wordpress.com/2012/12/01/parecer-juridico-sobre-a-irregularidade-da-reuniao-do-cdu-sobre-o-novo-recife/>>. Acesso em: 01 set, 2017

¹⁶ “O pedido de vista não implica na suspensão imediata da discussão do processo.” (Art. 1º, §1º, Resolução nº 01/2001 SCDUO, que disciplina o “pedido de vista, por parte dos conselheiros, referente a processo submetido ao CDU”)

da CMR (Câmara Municipal do Recife), da CEF e da URB/Recife. A próxima reunião foi marcada para o dia 21.12.12.¹⁷

No dia mencionado reuniu-se o CDU, sob a presidência de Maria de Biase, em sua 203ª Reunião Ordinária. Todavia, foi ela sustada por mandado judicial.

O mandado em questão foi resultado de ação popular ajuizada em 19.12.2012 por Cristino Lino Gouvêa e Leonardo Antônio Cisneiros Arrais por conduto de advogada (Liana Cristina da Costa Cirne Lins, OAB/PE 832-B) em face do município do Recife e da então Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras do município do Recife (SCDUO), objetivando “o deferimento de medida cautelar liminar consistente na suspensão de quaisquer atos deliberatórios da reunião convocada pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município do Recife para apreciação, julgamento e aprovação dos processos n°s 07.32990.4.08; 07.32986.7.08; 07.32987.3.08; 0732989.6.08 E 07.32988.0.08 - Projeto inicial para construção de empreendimento de uso empresarial e flat situados na confluência da rua Bom Sucesso com a av. Engenheiro José Estelita.”¹⁸

Na inicial da referida AP após detalharem a composição de então do CDU alegaram os autores a irregularidade na composição do Conselho (conforme imagem 2)¹⁹ e a remarcação da reunião do dia 30.11.2012, após os já mencionados pedidos de vista, para o dia 21.12.12 sem que tivesse sido tomada nenhuma medida de regularização da composição não-paritária do Conselho pela Sra. Maria José de Biase, então Secretária de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras da Prefeitura e Presidente do CDU.

¹⁷ “O prazo máximo para vista do processo será de 20 (vinte) dias corridos, contados a partir da data da reunião em que o mesmo foi relatado.” (Art. 2º, §1º, Resolução n° 01/2001 SCDUO)

¹⁸ Disponível em: <<http://srv01.tjpe.jus.br/consultaprocessualunificada/xhtml/consulta.xhtml>>. Acesso em: 04 de julho, 2017.

¹⁹ Petição Inicial da Ação Popular n° 0195268-24.2012.8.17.0001. Disponível em: <<https://direitosurbanos.wordpress.com/2012/12/22/texto-da-acao-popular-contra-a-reuniao-do-cdu-sobre-o-novo-recife/>>. Acesso em: 04 de julho, 2017.

PODER PÚBLICO 14 representantes

01 da Secretaria de Controle,
Desenvolvimento Urbano e Obras
Maria de Biase / Suplente Taciana Sotto Mayor

01 da Secretaria de Finanças
Petrônio Lira Magalhães / Suplente Jorge de A. Lima Filho

01 da Comissão de Obras e Urbanismo
da Câmara de Vereadores

Vereador Augusto Carreras Irregular: não é integrante da comissão

08 da Municipalidade

*DIRCON: Márcia Vasconcelos T. de Melo / Suplente SCDUO Emilia Maria
Teixeira Avelino*

SAS: sem titular / suplente Antonio Muniz da Silva

SSP: Antonio Valdo de Alencar / Suplente Jucineide F. V. Paes de Andrade

SAJ: Virginia Pimentel / Suplente Andrea Galiza

SS: Clotinel Freire de Barros Neto / Sem suplente

SANEAR: José Fernando de Souza Paz / Suplente Zenaida Nunes Magalhães

SCTDE: José Antônio Bertotti Jr. / Suplente Secretaria de Turismo: Marta Lima

URB: Débora V. C. Mendes / Suplente: Flaviana Gomes da Silva

01 da Agência CONDEPE/FIDEM

Ana Clara Bispo Salvador / Suplente: Tamar Ferreira de Lima

01 da Caixa Econômica Federal – CEF

Paulo Correa Nery da Fonseca / Suplente: Osvaldo Souza

01 da Universidade Federal de Pernambuco,
Mestrado de Desenvolvimento Urbano – MDU/UFPE

Tomás Lapa / Sem suplente

A FALTA DE PARIDADE NA COMPOSIÇÃO DO CDU RECIFE.2012

SOCIEDADE CIVIL

14 representantes 3 cadeiras vazias

01 do Fórum do PREZEIS

Bismark Saraiva de Medeiros / Suplente: José Fernando Ferreira da Silva

04 de associações comunitárias e não governamentais

FI: Maria Lúcia da Silva / Suplente CONAM, sem indicação

MNL/PE: sem titular e sem suplente

ABONG: abriu mão da cadeira

01 cadeira sem instituição

05 de conselhos profissionais e sindicatos

CREA: Leonides Alves da Silva Neto / Suplente CAU: Roberto Montezuma

CORECON: Miguel de Medeiros / Suplente: Ana Carolina Wanderley Beltrão

OAB: Augusto Lócio / Suplente: Filipe Coutinho

CUT: Antônio Xavier de Moraes / Jorge Rama (destituído)

IAB: Cristiano Borba / Suplente: Ricardo Jorge Pessoa de Melo

04 de entidades vinculadas às classes produtoras

ADEMI: Eduardo Moura / Suplente ABIH: José Antônio de Lucas Simon

SINDUSCON: Marco Aurélio Mayrnyck Estela de Melo / Suplente FIEPE: Antonio

Benévolo Carrilho

CDL: Paulo José Pessoa Monteiro / Eduardo Oliveira

ACP: João Geraldo S. de Almeida / Suplente FEMICRO: Gleyson Vitorino de

Farias

IMAGEM 02: As cadeiras do CDU determinadas pelo Regimento Interno e suas alegadas irregularidades no final do ano de 2012.²⁰

Segundo os autores, as irregularidades eram:

a atual composição não paritária, a vacância de assentos de representantes da sociedade civil em prazo superior ao admitido e sem a substituição tempestiva, e a irregular representação da Câmara de Vereadores necessária e cogente dos seus membros²¹

o que além de tornar a composição do Conselho iníqua e afetar diretamente o resultado das votações submetidas aos Conselheiros, tornaria inválido quaisquer atos praticados pelo Conselho até a regularização de sua composição.

²⁰ Disponível em: <<https://direitosurbanos.wordpress.com/tag/cdu/>>. Acesso em: 10 de out, 2017

²¹ Ibid

No que tange à paridade alega-se que constituiria ela característica essencial do Conselho e sua ausência impossibilitaria a realização de seus trabalhos até a regularização de sua composição, de acordo com a legislação regente da matéria: art. 113 da Lei Orgânica do Recife (LOR), art. 202 do PDCR e os arts. 1º e 14 do Regimento Interno do CDU.²²

Com base no exposto requereram os autores:

2. A declaração de nulidade dos atos e deliberações praticados na reunião do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife realizada no dia 30/11/2012, bem como **a nulidade de quaisquer atos e deliberações do Conselho de Desenvolvimento Urbano** para julgamento e aprovação dos processos nºs 07.32990.4.08; 07.32986.7.08; 07.32987.3.08; 07.32989.6.08; e 07.32988.0.08 – Projeto inicial, para construção de empreendimento de uso empresarial e flat, situado a Rua Bom Sucesso esquina com Av. Engenheiro José Estelita, lote 01, Quadras A, B, C, D e E, no bairro de São José intitulado Empreendimento Novo Recife, **inclusive e especialmente os atos administrativos que porventura vierem a ser praticados na reunião designada para o dia 21/12/2012 ou em qualquer outro momento sem que a composição do Conselho tenha sido regularizada.**
3. **A suspensão liminar de natureza acautelatória dos efeitos de quaisquer atos e deliberações da reunião realizada na data de 30/11/2012.**
4. **A suspensão liminar de natureza acautelatória de quaisquer atos e deliberações da reunião a realizar-se no dia 21/12/2012 e INTIMAÇÃO DOS RÉUS PARA CIÊNCIA E CUMPRIMENTO DA DECISÃO, SEM OUVIDA DA PARTE CONTRÁRIA, ANTES DA REALIZAÇÃO DA AUDIÊNCIA,** a fim de se resguardar o objeto da ação até seu final julgamento.²³

A inicial foi distribuída no turno da tarde do mesmo dia (19.12.12) para a Sétima Vara da Fazenda Pública. Na mesma manhã da próxima reunião do CDU (21.12.12) o juiz Viana Ulisses Filho em decisão interlocutória deferiu apenas o pedido “4” e nos seguintes termos:

[...]. Aprecio a urgência. A Ação Popular é um importante instrumento de controle social dos atos da Administração Pública, quando estes se mostrem lesivos ao patrimônio público, notadamente no que diz respeito à moralidade administrativa, conforme preconizado pela C.F. em seu artigo 5º, inciso LXXIII. Na hipótese ora submissa se encontra razoavelmente demonstrado que da forma como vem deliberando o CDU, considerando a importância dos temas submetidos à sua apreciação, podem causar danos irreversíveis à coletividade recifense, na medida em que estão em jogo as políticas públicas que devem garantir o pleno ordenamento e desenvolvimento das funções sociais da cidade com o objetivo precípulo de garantir

²² Ibid

²³ Ibid

o bem estar da população. Há indicações reais, visualizadas em um juízo de evidência de verossimilhança das alegações dos demandantes, que demonstram uma situação de perigo a indicar, ao menos em sede de cognição sumária, a suspensão de realização da audiência designada para a data de hoje do CDU, que poderá deliberar sobre matérias cruciais para o futuro bem estar da população, haja vista os projetos para aprovação de edificações que deverão ser submetidos. Desta forma, presentes os requisitos exigidos pelo § 4º do artigo 5º da lei nº 4.717/65, resolvo conceder a tutela liminar acautelatória requestada, determinando a sustação da reunião do CDU designada para o dia 21.12.12 pelas 9:00 hs. da manhã de hoje, ou, na hipótese da mesma ter sido realizada, da suspensão dos seus efeitos, até que, com a resposta do órgão demandado, possa este juízo realizar uma cognição mais ampla e aprofundada dos elementos fáticos e jurídicos que envolvem os interesses em questão. Expeça-se imediatamente o mandado para o cumprimento da liminar, citando-se o órgão demandado para os devidos fins. P.I. Recife, 21 de dezembro de 2012. José Viana Ulisses Filho Juiz de Direito²⁴

Nova reunião foi marcada para o dia 28.12.12.

No dia 28 – período de festas de fim de ano e às vésperas do fim do mandato do prefeito João da Costa (PT) – a 203ª Reunião Ordinária do CDU teve continuidade e os processos administrativos referentes ao Projeto Inicial do Novo Recife novamente entraram em pauta. De Biase iniciou a reunião fazendo a leitura de liminar concedida pelo desembargador plantonista, José Ivo de Paula Guimarães²⁵, em sede de Mandado de Segurança²⁶ impetrado pelo Novo Recife em face da decisão interlocutória do impetrado, juiz de direito da 7ª Vara da Fazenda Pública da Capital, o qual concedeu a tutela liminar requerida na ACP nº 0195268-24.2012.8.17.0001, movida por Cristina Lino Gouveia e Leonardo Antonio Cisneiros Arrais, contra o Município do Recife e determinou a suspensão da reunião do CDU designada para o dia 21.12.12 ou a suspensão dos efeitos da reunião, caso já realizada.²⁷

²⁴ Concessão de liminar em ACP nº 0195268-24.2012.8.17.0001

²⁵ Conforme ata da 203ª Reunião Ordinária do CDU (28.12.12)

²⁶ O *mandamus* 001.0000058-04.2013.8.17.0000 (0293758-4) foi impetrado no plantão judicial de 27.12.12 e a liminar concedida pelo desembargador plantonista determinou a continuidade da análise dos processos nº 07.32990.4.08, 07.32987.3.08, 07.329896.6.08 e 07.32988.0.08 pelo CDU, na próxima sessão ordinária ou extraordinária, designada para o dia seguinte (28.12.12).

²⁷ Cf. DJPE publicado em 17.07.13, p. 411 e 412

Destaque-se, todavia, não constar em ata aquilo que Liana Cirne Lins, professora da Faculdade de Direito do Recife e advogada, declarou à imprensa, isto é, que ao tomar conhecimento da decisão do desembargador plantonista, concedida na noite do dia 27.12.12 membros do grupo Direitos Urbanos Recife, ajuizaram nova ação²⁸ com pedido liminar, a qual foi concedida na mesma noite, impedindo a realização de qualquer reunião do CDU até a regularização de sua composição. Ainda segundo a professora a liminar foi apresentada na reunião do dia 28.12.12, porém desobedecida pelo CDU. Já de acordo com a assessoria de imprensa da Prefeitura, a liminar proposta pelos membros do grupo Direitos Urbanos Recife havia sido aprovada pela 1ª instância e por isso a decisão do desembargador deveria prevalecer.²⁹

Após a leitura da liminar pela Secretária, passou-se então ao primeiro item da pauta – julgamento dos pareceres do relator e dos pedidos de vista aos processos referente ao Projeto Inicial do Novo Recife. O conselheiro do IAB/PE, Cristiano Felipe Borba Nascimento, leu parecer jurídico³⁰, que denunciava irregularidades do processo sobre o Novo Recife na prefeitura. Os outros dois conselheiros que haviam pedido vista – MDU/UFPE e CORECON – não compareceram. O projeto foi, por fim, aprovado por 21 votos, computados os votos antecipados na reunião do dia 30.11.12 (NUNES, 2015, P. 228).

²⁸ ACP 0000133-40.2013.8.17.0001. Inicial disponível em: <<https://direitosurbanos.wordpress.com/2012/12/30/texto-da-2a-acao-popular-contra-as-irregularidades-na-composicao-do-cdu/>>. Acesso em: 03.09.17

²⁹ Disponível em: <g1.globo.com/pernambuco/noticia/2012/12/conselho-de-desenvolvimento-urbano-aprova-projeto-novo-recife.html>. Acesso em 03 set ,2017

³⁰ Parecer técnico jurídico de 20.12.12 elaborado por Liana Cirne Lins e Clara Moreira, arquitetura urbanista, a pedido dos membros do grupo Direitos Urbanos/Recife, para ser lido na 203ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Urbano (21.12.12). Disponível em: <<https://direitosurbanos.wordpress.com/2013/01/28/parecer-juridico-sobre-a-irregularidade-do-novo-recif/>>. Acesso em: 03.09.17

3. PODER LEGISLATIVO

3.1 Redesenho e Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga

Todavia após a ocupação do Pátio Ferroviário – que durou de 22 de maio, em decorrência do início ilegal da demolição dos armazéns de açúcar (embargada no dia seguinte pelo IPHAN), a 17 de junho de 2014, quando foi realizada a sua reintegração de posse – foi promovida no dia 27/11/2014 Audiência Pública, que tinha por objetivo a apresentação por parte do Consórcio Novo Recife do redesenho do Projeto Novo Recife, “a partir do estabelecimento de [...] parâmetros urbanísticos que foram apresentados pela Prefeitura do Recife, resultado [...] de um processo em que se abriu um período para que fossem encaminhadas contribuições para a prefeitura [...]”.³¹

Tal redesenho só pode ser compreendido à luz das críticas e dos protestos organizados pela Sociedade Civil, em particular pelo grupo Direitos Urbanos, e ações dos Ministérios Públicos de Pernambuco e Federal. O receio da fragilidade jurídica do Projeto e a necessidade de sua legitimação perante a Sociedade Civil, levou o Consórcio a promover “adequações” no Projeto e admitir a possibilidade da realização de um Plano Urbanístico, exigido pelo art. 2º da Lei 16.550/2000 e pelo atual PDCR – a que deve submeter-se o Projeto, juntamente com o Plano Específico, uma vez, que os processos administrativos referentes ao seu redesenho foi protocolado na Prefeitura apenas no ano de 2015 –, em seu art. 193, XIII.³²

³¹ Disponível em:
<http://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/biblioteca/Audi%C3%Aancia%20P%C3%BAblica%20Redesenho%20do%20Projeto%20Novo%20Recife%20-%202027-11-14%20-%20PARTE%201.mp3>

³² In: OLIVERIA, Fabrício Leal de; SANCHÉZ, Fernanda; TANAKA, Gisele; MONTEIRO, Poliana (org.). **Planejamento e conflitos urbanos**: experiências de luta. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=qpE3DwAAQBAJ&pg=PT307&lpg=PT307&dq=o+que+mudou+no+redesenho+do+projeto+novo+recife&source=bl&ots=HWefhwoXwi&sig=EmBBLT3d3Ixy9wsIK2it2DP1AyQ&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwiA-d29uY_XAhUDgZAKHfEhAfeQ6AEIMzAC#v=onepage&q=o%20que%20mudou%20no%20redesenho%20do%20projeto%20novo%20recife&f=false. Acesso em 27 de out, 2017

Consoante destacado pelo então conselheiro do CDU, Filipe Borba do Nascimento, representante do IAB/PE, na 2ª reunião extraordinária do CDU (30.11.12):

existe uma lei municipal de 2000, que diz que aquela área tem necessidade de um Plano Urbanístico, e não feito pela Prefeitura. Existe um Plano feito de maneira idônea, e com a participação popular, para aquela localidade. Não estou falando do Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda. É um Plano Urbanístico, um referencial que existe. Logo, torna-se inviável a possibilidade de analisarmos os projetos ora em pauta

Entre as “adequações” referidas, foi apontada, em apresentação da Prefeitura do Recife de 10.09.14 (antes, portanto, da primeira reunião sobre o plano urbanístico dentro do Conselho da Cidade) acerca das “diretrizes urbanísticas especializadas a serem observadas no redesenho do Projeto Novo Recife”³³, a redução do gabarito máximo por trecho. O trecho 1, localizado entre o Viaduto Capitão Temudo à continuidade da Travessa Padre Azevedo permaneceu sem alteração, isto é, com gabarito máximo de 140m; o trecho 2, continuidade da Travessa Padre Azevedo na esquina da face sul da Av. José com a face oeste da continuidade da Avenida Dantas Barreto, teve seu gabarito máximo reduzido de 140 para 120m; o trecho 3, continuidade da Avenida Dantas Barreto – face oeste – à continuidade da Rua Cerro Corá, teve seu gabarito máximo minorado de 128m para 42m e uma distância mínima de 50m estabelecida para a construção mais próxima do trecho 4; por fim, em relação ao trecho 4, continuidade da Rua Cerro Corá ao fim do terreno, nada mudou.

³³ Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/redacaojornaldocomercio/cais-joseestelidiretrizesurbanisticas>>. Acesso: 28 de out, 2017.

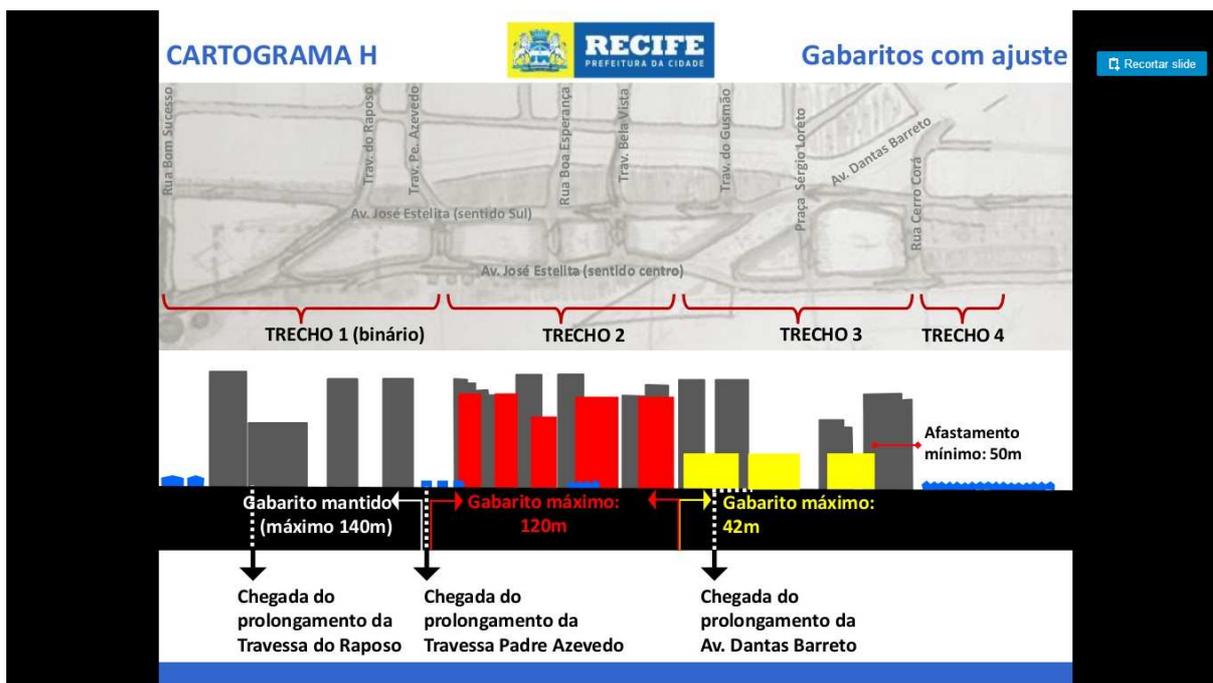


IMAGEM 03: Gabaritos com ajuste³⁴

O Plano Específico, por sua vez, começou a ser elaborado em 14.11.2014³⁵ (1ª reunião sobre o Plano no Conselho da Cidade), porém às avessas: com a existência de um projeto redesenhado (apresentado em audiência pública em 27.11.14), elaborou-se um Projeto de Lei que objetivou transpor o Projeto imobiliário em um Plano Urbanístico. Dito de outra forma, ao invés de adequar-se o Projeto ao Plano Urbanístico, adequou-se o Plano Urbanístico ao Projeto:

Um plano urbanístico nunca chegou a existir de fato. O plano não passou de um aglomerado textual jurídico em formato de projeto de lei, que tenta mimetizar o Projeto Novo Recife, conferindo a ele um ar

³⁴ idem

³⁵ Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/05/05/2015/nota-sobre-lei-181382015>>. Acesso em: 28 de out, 2017.

de “plano”. As semelhanças quando comparamos o plano urbanístico e o redesenho são impressionantes.³⁶

Ademais, o projeto de Lei, elaborado, como habitual, sem qualquer diálogo com a Sociedade Civil, contraria o atual PDCR. Entre os vícios do Plano alegados pelo o Grupo Direitos Urbanos em carta à Câmara Municipal ao então PLE nº 08/2015 destaquem-se os seguintes:

3. O projeto de lei passou por cima do Plano Diretor, permitindo na área do Estelita uma área construída quase três vezes maior do que a do Plano Diretor e reduzindo a taxa de solo natural de 50% para 10%³⁷. Pior do que isso: o Plano se choca com as diretrizes que decorrem da definição daquela área como uma Zona de Ambiente Natural e também com os objetivos previstos pelo Plano Diretor para esse tipo de plano específico, que incluem “promover a inclusão sócio-espacial” (art. 194, II) e “reabilitar e conservar o patrimônio histórico da cidade” (art. 194, IV). Todo esse desacordo com a lei que a Constituição Federal prevê como o instrumento básico da política urbana (art.182, §1º) torna inconstitucional o projeto de lei apresentado.

4. O artigo 22 do projeto de lei em questão, ao permitir a construção de empreendimentos aprovados antes desta lei conforme os parâmetros da lei vigente à época, concede ilegitimamente ao empreendedor um direito adquirido de construir não reconhecido no ordenamento jurídico nacional, conforme reiterado pronunciamento do STF. Mas, de forma mais grave, dá ao empreendedor a capacidade de implodir unilateralmente um longo processo de participação e de planejamento da cidade, tornando o presente projeto de lei um pedaço de papel sem valor.³⁸

Não obstante, no dia 19.03.15, a Prefeitura votou e aprovou o Plano na 4ª reunião do Conselho da Cidade sobre ele, tendo sido realizada uma única Audiência Pública para a discussão do PL, no dia 19.02.15, isto é, um dia após o fim do carnaval. Depois disso o Plano

³⁶ Idem

³⁷ Art. 102, IV c/c art. 222, VII, a da Lei Ordinária 17.511/2008

³⁸ Disponível em: <<https://direitosurbanos.wordpress.com/2015/04/>>. Acesso em 27 de junho, 2017.

foi levado à Câmara de Vereadores, onde após pouco mais de um mês de tramitação, foi colocado em votação, extra pauta, e aprovado em sessão fechada do dia 04.05.15.³⁹

O MPPE, por sua vez, emitiu nota técnica, publicada no Diário Oficial nº 86, de 13.05.15⁴⁰, sobre o Plano Específico Cais José Estelita, Santa Rita e Cabanga, sancionado pelo então prefeito do Recife, Geraldo Júlio (PSB), sob nº 18.138/2015, explicando porque deu entrada no dia 11.05.15, em ACP para que fosse declarada a nulidade da supramencionada lei, já aprovada. Segundo o MPPE:

Várias irregularidades e controvérsias ocorridas durante o processo de análise e discussão do Plano Específico do Cais José Estelita, Santa Rita e Cabanga, no Conselho da Cidade do Recife, foram apontadas em representação formulada perante os 35º, 43º e 8º Promotores de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital dentre elas: a) remessa para os conselheiros, por e-mail, de três versões diferentes da minuta do referido Plano e a constatação de diferenças significativas entre elas. A primeira versão foi elaborada pelo Instituto Pelópidas da Silveira, órgão municipal responsável pela produção de estudos, planos e projetos urbanísticos e considerada pela maioria dos conselheiros melhor que a última versão, defendida pelo Presidente do Conselho da Cidade; b) ausência de análise e sistematização do Plano pela Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente; c) inexistência de quórum para votação do Plano;

[...]

Além dos vícios formais ocorridos no processo de elaboração, análise e aprovação do Plano Específico do Cais José Estelita, Santa Rita e Cabanga, foram constatadas pelo Ministério Público incompatibilidades entre este e o Plano Diretor da Cidade do

³⁹ In: OLIVERIA, Fabrício Leal de; SANCHÉZ, Fernanda; TANAKA, Gisele; MONTEIRO, Poliana (org.). **Planejamento e conflitos urbanos: experiências de luta**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=qpE3DwAAQBAJ&pg=PT307&lpg=PT307&dq=o+que+mudou+no+re+desenho+do+projeto+novo+recife&source=bl&ots=HWefhwoXwi&sig=EmBBLT3d3Ixy9wslK2it2DP1AyQ&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwiA-d29uY_XAhUDgZAKHfEhAfeQ6AEIMzAC#v=onepage&q=o%20que%20mudou%20no%20redesenho%20do%20projeto%20novo%20recife&f=false>. Acesso em 27 de out., 2017

⁴⁰ Disponível em: <<http://www.mppe.mp.br/mppe/index.php/sou-ministerio/diario-oficial-link-sou-mppe/category/230-diario-oficial-2015>>

Recife: a) não observância do estabelecido nos incisos II e III do art. 194, ou seja, “*reassentamento das famílias ocupantes de áreas de preservação ambiental ou em situação de risco,*” ou mesmo qualquer diretriz tendente a “*promover a inclusão sócioespacial, através da requalificação de áreas de urbanização precária, com prioridade para a melhoria da acessibilidade, mobilidade, condições de moradia e regularização fundiária*”; b) não observância do disposto no art. 222, o qual estabelece que, até a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, deverá ser adotado, entre outros parâmetros, o **coeficiente de utilização máximo de 1,5** nas Zonas de Ambiente Natural, bem mais restritivo do que o coeficiente de utilização de 4,0, estabelecido no art. 10 do Plano Específico do Cais José Estelita, Santa Rita e Cabanga, na Zona 5 (Z-5), setores S-5A, S-5b, S-5c E S-5d

4. PODER JUDICIÁRIO

4.1 A judicialização da questão

Como vimos, antes mesmo da aprovação do Projeto na esfera administrativa a questão já havia sido judicializada. Dedicaremos o este tópico a apresentar parte da tramitação de duas ações civis públicas concernentes ao Novo Recife, uma do MPPE e outra do MPF.

O MPPE, ajuizou Ação Civil Pública⁴¹ contra o Município do Recife, distribuída em 19.12.12 à 7ª Vara da Fazenda Pública da Capital, com o objetivo de ver declarada a nulidade dos processos administrativos sob análise, assegurando-se, em caráter liminar a sustação de seu andamento.

Inicialmente, a liminar requerida foi deferida pelo Juiz da Vara, com base, nos seguintes fundamentos:

- a) a omissão do encaminhamento do projeto de parcelamento do solo à Comissão de Controle Urbano (CCU) e ao Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU); b) a ausência de participação dos

⁴¹ ACP nº 0195410-28.2012.8.17.0001

órgãos de preservação do patrimônio histórico e cultural - na esfera estadual a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (FUNDARPE) e na federal, o Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Nacional (IPHAN) - que necessariamente deverão intervir, vez que se trata de área de tombamento; c) a irregularidade na composição do CDU, com relação à garantia da paridade entre os seus membros, já que deve ser integrado por 28 (vinte e oito) conselheiros, dos quais 14 (quatorze) representam o Poder Público Municipal e 14 (quatorze) representam a sociedade civil; d) no projeto não consta a análise concomitante do parcelamento do solo com o projeto arquitetônico; e) a inexistência de termo de compromisso, por parte do consórcio autor do projeto, com minuta a ser submetida previamente ao IPHAN e ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), de compensar e mitigar os impactos do patrimônio cultural, definindo-se as responsabilidades; e f) o fato de que a principal preocupação da Ação Civil Pública ajuizada não é inviabilizar a execução do projeto em tela, mas submetê-lo ao devido processo legal substantivo, em obediência ao princípio da legalidade, a fim de evitar danos à ordem urbanística e aos bens considerados de valor histórico e paisagístico, a teor dos artigos 182 e 183, da Constituição da República.⁴²

Não obstante em sede de pedido de suspensão de liminar⁴³ ajuizada pelo Município do Recife, a liminar deferida pelo juízo de primeiro grau foi cassada pela Presidência do Tribunal de Justiça de Pernambuco, que entendeu que a decisão ali atacada possuía

potencialidade lesiva à ordem pública administrativa, na medida em que tolhe o Município requerente de exercer sua competência constitucional inserta no art. 30, inciso VIII, da Constituição da República, isto é, "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".⁴⁴

⁴² Extraído da decisão que defere suspensão pretendida em sede da Suspensão de liminar ou antecipação de tutela nº 0003509-37.2013.8.17.0000 (0300552-5)

⁴³ Suspensão de liminar ou antecipação de tutela nº 0003509-37.2013.8.17.0000 (0300552-5)

⁴⁴ Decisão que defere suspensão pretendida em sede da Suspensão de liminar ou antecipação de tutela nº 0003509-37.2013.8.17.0000 (0300552-5)

Entre as razões que embasam tal entendimento figuram: a) não se revelar razoável tolher a atividade da Administração Municipal sob o argumento de que os projetos arquitetônicos devem ser analisados e deliberados em conjunto com o pedido de parcelamento do solo da área onde idealizado o empreendimento, se as normas de regência não determinam tal concomitância como condição invalidante ou prejudicial de qualquer dessas etapas; b) o desejo da execução do empreendimento pela “maioria esmagadora dos munícipes”; c) o fato de que a aprovação dos projetos arquitetônicos pelo CDU não constituir etapa conclusiva e decisiva para a iniciação imediata da execução do projeto imobiliário Novo Recife.

O MPPE agravou da decisão à Corte Especial do TJPE, que acordou à unanimidade em negar provimento ao recurso interposto, conforme ementado:

EMENTA. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO DE AGRAVO. INSURGÊNCIA CONTRA A DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DESTE TRIBUNAL QUE DEFERIU PEDIDO FORMULADO EM INCIDENTE DE SUSPENSÃO DE LIMINAR. EMPREENDIMENTO NOVO RECIFE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFERIMENTO DE MEDIDA ANTECIPATÓRIA DA TUTELA PARA SUSPENDER O ANDAMENTO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. DECISÃO QUE CONTRARIA O ART. 30, INCISO VIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LESÃO À ORDEM PÚBLICA ADMINISTRATIVA CARACTERIZADA. _O IMPROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. Compulsando os autos, não observo, neste recurso, qualquer argumentação que venha ensejar a modificação pretendida, mesmo porque, como dito na decisão agravada, os projetos arquitetônicos mencionados foram instaurados em 25/11/2008, ou seja, há quase 05 (cinco) anos, enquanto que o pedido de parcelamento do solo foi feito em 12/07/2011, isto é, há mais de 02 (dois) anos. Ademais, a matéria discutida na presente demanda também já foi enfrentada pela presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por ocasião da análise do Pedido de Suspensão de Liminar nº 4411 - PE (0002426-52.2013.4.05.0000), cujo efeito suspensivo também foi deferido. Assim sendo, a decisão do 1º Grau que determinou a suspensão do andamento dos processos administrativos em tela, possui potencialidade lesiva à ordem pública administrativa, já que impede o Município agravado de exercer sua competência constitucional inserta no art. 30, inciso VIII, da Constituição da República, isto é, "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo

urbano", razão pela qual a decisão desta presidência que deferiu o pedido formulado na inicial do incidente de suspensão deve ser mantida. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Desembargadores que compõem a Corte Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, à unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso de agravo interposto, na conformidade do voto incluso, que passa a integrar este julgado. Recife, 04 de novembro de 2013. Des. Jovaldo Nunes Gomes Presidente do TJPE⁴⁵

O MPF, por sua vez, ajuizou Ação Civil Pública⁴⁶ contra o Instituto Nacional do Patrimônio Histórico, o Município do Recife e o Novo Recife Empreendimentos LTDA, distribuída em 07.02.13 à 12ª Vara Federal, objetivando provimento jurisdicional inibitório de atos supostamente ilícitos que poderiam causar dano ao patrimônio histórico e cultural brasileiro, mais precisamente ao Pátio Ferroviário das Cinco Pontas, situado na Av. Engenheiro José Estelita, s/n, no bairro de São José.

Ao final requereu, em definitivo (entre outros pedidos), ver julgada procedente a ação para declarar a nulidade da aprovação do CDU do Município do Recife, em 28.12.12, do Projeto Novo Recife, a ser implementado no chamado Pátio Ferroviário das Cinco Pontas (Av. Engenheiro José Estelita, s/n, bairro de São José, Recife, assegurando-se, em caráter liminar, i) a suspensão dos efeitos da decisão de aprovação do Projeto Novo Recife. Proferida pelo CDU em 28.12.12; ii) a determinação ao Município do Recife que se abstenha de conceder qualquer licença ou alvará de construção à Novo Recife Empreendimentos Ltda. a respeito do Novo Recife; iii) a determinação à Novo Recife Empreendimentos Ltda. que se abstenha de dar início ou continuidade a qualquer construção/demolição sobre o Pátio Ferroviário das Cinco Pontas.

45

Disponível

em:

<http://www.tjpe.jus.br/consulta/processual/2grau#_48_INSTANCE_BjuB5EW1YK5q_%3Dhttp%253A%252F%252Fwww.tjpe.jus.br%252Fprocessos%252Fconsulta2grau%252Fole_busca_processos2.asp%2525253D444665%25253D%252526_48_INSTANCE_BjuB5EW1YK5q_%25253Dhttp%2525253A%2525252F%2525252Fwww.tjpe.jus.br%2525252Fprocessos%2525252Fconsulta2grau%2525252Fole_busca_processos_numero2.asp%2525253Fcodigo%2525253D388043%253D%2526_48_INSTANCE_BjuB5EW1YK5q_%253Dhttp%25253A%2525252F%2525252Fwww.tjpe.jus.br%2525252Fprocessos%2525252Fconsulta2grau%2525252Fole_busca_processos_numero_texto2.asp%25253Fnum%25253D388043%252526data%25253D2013%2525252F11%2525252F28%2525252F013%25253A56%3D%26_48_INSTANCE_BjuB5EW1YK5q_%3Dhttp%253A%2525252F%2525252Fwww.tjpe.jus.br%2525252Fprocessos%2525252Fconsulta2grau%2525252Fole_busca_processos2.asp>. Acesso em: 24 ago, 2017.

⁴⁶ ACP nº 0001291-34.2013.4.05.8300

Após ter intimado os réus para apresentar informações no prazo de 72 horas e realizar audiência de justificação prévia no dia 26.02.13, o juízo da 12ª Vara da Seção Judiciário de Pernambuco, convencido da presença dos requisitos inerentes à tutela de urgência, concedeu liminar, cujos termos seguem transcritos, no que imporá para a discussão a que se propõe este artigo:

Diante de todo o exposto: (...)

d) considerando que, na análise da tutela específica, o Juízo não se encontra adstrito às providências requeridas pela parte autora, mas deve buscar aquelas mais adequadas à tutela do bem jurídico em discussão, concedo a medida liminar para:

(...)

d.2) suspender a decisão proferida pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano, no tocante à aprovação dos projetos pertinentes ao empreendimento Novo Recife, em face da ausência de prévia manifestação da Agência Nacional de Transporte Terrestre - ANTT e do

Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte - DNIT; (...)" (fl. 135).

Irresignado com a decisão, o Município do Recife requereu a sua suspensão⁴⁷ à Presidência do TRF da 5ª Região, sustentando os seguintes argumentos:

- a) a medida (suspensão de efeitos) encontraria justificativa à luz dos dispositivos elencados na legislação de regência;
- b) a decisão seria ilegal, por impor uma inversão da ordem dos atos administrativos emanados dos órgãos ligados à administração municipal;
- c) ilegitimidade do Ministério Público Federal para o ajuizamento da ação civil pública;
- d) ingerência do Poder Judiciário nos atos do Poder Executivo, causando grave lesão à ordem pública (administrativa); e
- e) posicionamento favorável da jurisprudência à pretensão da municipalidade (fls. 2-34).

O então presidente do Tribunal, Paulo Roberto de Oliveira Lima, em 15.03.13, deferiu o pedido de suspensão, por entender que a decisão impugnada causou grave dano à ordem pública administrativa na medida em que representou injustificada interferência do judiciário

⁴⁷ Pedido de Suspensão Liminar nº 4411-PE (0002426-52.2013.4.05.0000)

no Executivo, ao, por exemplo, impor um rito procedimental inflexível, à margem da legislação municipal.

O MPF, não satisfeito com a suspensão dos efeitos da liminar interpôs agravo regimental ao qual o Pleno, à unanimidade, negou provimento, nos termos do voto do relator, em 08.05.13.

O *parquet* federal inconformado com a decisão proferida nos autos do pedido de suspensão de liminar, impetrou ainda Embargos de Declaração, e após o Pleno, à unanimidade, negar seu provimento em acórdão datado de em 14.08.13, impetrou Recurso Extraordinário e Recurso Especial no final de setembro de 2013, ambos inadmitidos em dezembro de 2013 pelo desembargador Edilson Pereira Nobre Júnior.

A decisão do juiz de primeiro grau também foi alvo de agravo de instrumento titularizado pelo Novo Recife Empreendimentos Ltda., bem como idêntica medida foi tomada pelo IPHAN, tendo ambos os recursos obtido liminar suspensiva da ordem de primeiro grau, com confirmação ao julgamento da Quarta Turma.

Destaque-se que entre os fundamentos adotados pelos relatores dos AIs em seus votos, um (presente em ambos) diz respeito à inexigibilidade de Estudo de Impacto de Vizinhança, *litteris*:

Acrescente-se, ainda, que a alegação de contrariedade à legislação municipal, foi infirmada pelas informações prestadas pelo Município do Recife, senão vejamos: a) inexigibilidade do Estudo de Impacto de Vizinhança - em razão da ressalva feita pelo art. 226 da Lei Municipal nº 17.511, de 25/11/2008, relativamente aos requerimentos apresentados antes da sua edição [...]

Acrescente-se que no dia 28.11.15 o juiz Roberto Wanderley, substituindo a juíza titular da 12ª Vara da SJPE em decorrência da averbação de sua suspeição, julgou a ACP nº 0001291-34.2013.4.05.8300 e determinou a anulação do leilão da parte operacional do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas.

Todavia, no dia 15.12.15 a 4ª Turma do TRF da 5ª Região julgou procedente a medida cautelar do Consórcio Novo Recife para atribuir efeito suspensivo à apelação da decisão de 1º grau até o julgamento do recurso (em sede de cognição exauriente) pelo Tribunal.⁴⁸

Posteriormente, no dia 14.11.17 o TRF-5, julgando a Apelação Cível nº 594669/PE do Novo Recife, reformou a decisão da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco, que, entre outros pontos, declarou a nulidade do leilão. Com essa decisão o leilão do terreno foi considerado legal.⁴⁹

5. SÍNTESE CONCLUSIVA

Como podemos, então, explicar o padrão decisório observado – isto é, o fato de que a última palavra na esfera dos três poderes ter sido invariavelmente favorável ao Consórcio Novo Recife – a partir da perspectiva epistemológica adotada e do material coletado e exposto nos três capítulos anteriores?

Relembremos sucintamente as decisões de uma perspectiva cronológica: 1) a decisão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) de indicar ao Fundo Contingente da Extinta RFFSA – FC⁵⁰ a área não-operacional do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas⁵¹ sem a intervenção obrigatória do IPHAN, mesmo este tendo declarado interesse no bem em mais de uma oportunidade⁵² e que resultou no seu leilão – posteriormente objeto de Ação Civil

⁴⁸ Disponível em: <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/12/trf-5-suspende-decisao-que-anulava-leilao-do-terreno-do-cais-jose-estelita.html>>

⁴⁹ Disponível em: <<https://g1.globo.com/pernambuco/noticia/trf-5-considera-legal-leilao-do-terreno-dos-armazens-do-cais-jose-estelita-no-recife.ghtml>>. Acesso em: 14 já, 2018.

⁵⁰ Instituído pela Lei nº 11.483/2007 e a ser constituído por recursos provenientes, entre outros, da venda de imóveis não operacionais oriundos da extinta empresa (art. 6º, II). Ficou a cargo do SPU indicar quais imóveis seriam alienados, objetivando integralizar recursos ao FC (art. 6º, § 2º)

⁵¹ Com a dissolução da Rede Ferroviária Federal S.A., os imóveis não operacionais e aqueles não delegados a Estados ou Municípios para operação ferroviária – foram transferidos para a União, aos cuidados da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, nos termos do art. 2º, II da Lei nº 11.483/2007

⁵² Em oposição portanto à Lei nº 11.483/2007, que delegou ao IPHAN a competência para proceder à identificação e catalogação de bens de valor histórico, artístico ou cultural oriundas da RFFSA e, nesse sentido, dispôs em seu art. 9º, caput, que cabe a ele receber e administrar tais bens, bem como zelar por sua guarda e manutenção

Pública do Ministério Público Federal e Operação da Polícia Federal para investigar favorecimento ao Consórcio Novo Recife, na qual se constatou uma fraude que constatou o subfaturamento de 10 milhões de reais no valor do leilão, a existência de um único concorrente e o desrespeito a todos os prazos previstos na Lei de Licitações; 2) a decisão do Conselho de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Recife, do dia 28.12.12, de aprovar o projeto, apesar da existência de liminar, concedida na noite do dia 27.12.12, que impedia a realização da reunião até a regularização da composição do conselho; 3) em resposta às críticas e ações veio o redesenho do projeto pelo Consórcio e ,no dia 19.03.15, veio a decisão da Prefeitura na 4ª reunião do Conselho da Cidade que resultou na aprovação do PLE nº 08/2015, ainda que o projeto de lei urbanístico contrariasse o Plano Diretor do Recife, na medida em que, por exemplo, permitiu na área do Estelita uma área construída quase três vezes maior que a do Plano Diretor e reduziu a taxa de solo natural de 50% para 10%⁵³; 4) em seguida, veio a decisão do Conselho de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Recife, do dia 22.12.15, de aprovar o projeto redesenhado, apesar de então já ter sido deflagrada pela Polícia Federal a Operação Lance Final para apurar fraude ao caráter competitivo do leilão, realizado em 2008, que resultou na arrematação pelo Consórcio Novo Recife da área não operacional do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas; 5) a posterior decisão de aprovação do PLE – agora Lei nº 18.138/15 – em sessão fechada e com votação extra pauta, pela Câmara do Vereadores, após pouco mais de um mês de tramitação; 5) e, por fim, a última palavra do Poder Judiciário Estadual (TJPE) e Federal (TRF-5) em relação às ações civis públicas nº 0195410-28.2012.8.17.0001 e nº 0001291-34.2013.4.05.8300 ajuizadas respectivamente pelo Ministério Público de Pernambuco e pelo Ministério Público Federal, referentes à nulidade dos processos administrativos referentes ao Novo Recife e ao leilão da área não operacional do Pátio Ferroviário das Cincos Pontas⁵⁴, apesar de decisões favoráveis aos ministérios públicos em 1ª instância.

⁵³ Art. 102, IV c/c art. 222, VII, a da Lei Ordinária 17.511/2008

⁵⁴ Disponível em: <<https://g1.globo.com/pernambuco/noticia/trf-5-considera-legal-leilao-do-terreno-dos-armazens-do-cais-jose-estelita-no-recife.ghtml>> Acesso em: 08 jan, 2018.

Partimos do pressuposto de que as relações jurídicas não podem ser compreendidas a partir delas mesmas, na medida em que se encontram enraizadas nas relações materiais de vida. Para entender a superestrutura jurídica, portanto, devemos voltar os olhos à base real sobre a qual essa se ergue: o modo material de existência.

Os diferentes agentes do mercado imobiliário urbano contribuem a seu próprio modo para a produção e reprodução da vida real. Nos interessa, nesta análise como o fazem as incorporadoras, a indústria da construção civil e as instituições governamentais.

Os incorporadores e as sociedades da construção civil que integram o Consórcio Novo Recife estão envolvidos no processo de criar novos valores-de-uso para outros a fim de realizar valores-de-troca para si mesmos. A compra do solo, sua preparação por meio da provisão de bens públicos, e a construção de casas, requer um desembolso antecipado de capital muito grande em relação ao momento de realização do valor de troca. As sociedades envolvidas nesse processo estão sujeitas a pressões competitivas e devem realizar um lucro. Elas possuem, portanto, um velado e forte interesse em criar os valores-de-uso necessários para sustentar o seu valor-de-troca. Dito de outra forma, esses grupos estão interessados em criar valores-de-uso para os outros, apenas na medida em que produzam valores-de-troca para eles mesmos e se utilizam de diversas estratégias, legais e ilegais, para atingir esse fim. (HARVEY, 2009, p. 165).

As instituições governamentais, por sua vez, frequentemente interferem no mercado imobiliário. A produção de valores-de-uso por meio da ação pública (a provisão de habitação popular, por exemplo) é uma forma direta de intervenção, porém a intervenção é frequentemente indireta. A segunda forma de intervenção pode tomar a forma de auxílio a instituições financeiras, aos incorporadores e à indústria da construção civil a adquirir valores-de-troca por meio da ação governamental para garantir benefícios tributários, lucros e para eliminar riscos. Argumenta-se que apoiar o mercado garante a produção de valores-de-usos, mas nem sempre é o caso. O governo também impõe e administra vários limites institucionais na operação do mercado imobiliário, como o zoneamento e o planejamento urbano. (HARVEY, 2009, p. 166).

Dito de outra forma, enquanto o primeiro grupo está em constante busca de estratégias, legais ou não, de maximização de suas taxas de mais-valia por meio da realização de valores de troca, mediada por valores-de-uso, e de, no processo de distribuição da mais-valia, reter para si a maior parcela que puder, o segundo grupo costuma interferir no mercado imobiliário de forma a auxiliar o primeiro a atingir esse fim.

A principal estratégia adotada pelos incorporadores e pela indústria da construção civil para atingir os fins mencionados consiste na doação eleitoral, legal ou não, a candidatos e partidos, visto que há uma forte correlação entre os recursos obtidos dos principais doadores e os votos depositados, ou seja, em regra, quanto maior a quantidade de recursos colhidos pelo candidato, maior a probabilidade de que ele se eleja, conforme se pode observar na tabela:

Tabela 3 – A concentração dos recursos dos dez maiores doadores em dez partidos nas eleições de 2010

Partido	G Engenharia	Contax S/A	JBS S/A	Gerdui Comercial de Aços S/A	Construtora OAS Ltda.	Construtora Andrade Gutierrez	Construtora Queiroz Galvão	Banco Alvorada	Banco BMG S/A	Camargo Corrêa Construções	Total de recursos dos 10 maiores doadores	Votos para todos os cargos
PT	26,0%	21,2%	23,5%	25,5%	41,7%	24,3%	21,5%	13,0%	12,4%	41,0%	26,6%	27,9%
PSDB	27,4%	25,0%	23,8%	25,0%	22,9%	26,5%	18,1%	28,4%	28,9%	17,0%	23,1%	22,7%
PMDB	13,6%	21,6%	17,0%	19,6%	17,1%	31,9%	19,5%	24,5%	22,3%	7,3%	18,7%	9,9%
PSB	14,1%	6,9%	2,7%	4,5%	4,8%	6,9%	13,9%	2,5%	5,1%	6,5%	6,6%	4,6%
DEM	3,4%	8,4%	3,4%	6,5%	2,9%	0,3%	2,3%	9,9%	14,0%	8,2%	5,7%	4,1%
PP	3,5%	5,7%	0,6%	4,8%	2,8%	4,3%	7,3%	4,1%	4,0%	1,0%	3,5%	3,4%
PDT	0,4%	0,1%	2,0%	6,3%	0,0%	0,0%	4,5%	2,9%	5,7%	6,4%	3,2%	2,6%
PTB	1,2%	3,8%	9,5%	2,7%	2,2%	0,6%	0,5%	4,9%	1,8%	1,3%	2,9%	2,6%
PR	3,9%	3,4%	3,5%	1,7%	1,4%	3,1%	6,8%	2,3%	0,4%	1,6%	2,9%	2,8%
PSC	0,4%	1,1%	7,8%	0,1%	0,9%	0,1%	0,0%	0,0%	1,0%	2,3%	1,7%	1,3%
Total	93,9%	97,2%	93,8%	96,7%	96,7%	98,0%	94,4%	92,5%	95,6%	92,6%	94,9%	81,9%

IMAGEM 04: a concentração dos recursos dos dez maiores doadores em dez partidos nas eleições de 2010⁵⁵

Nem se argumente que se trata de mera manifestação de preferência político-ideológica, pois no Brasil, em regra, não é o que ocorre. A análise dos destinatários das contribuições dos maiores financiadores de campanha nas eleições nacionais de 2010 mostra que, em regra, os principais doadores contribuem para partidos rivais, que guardam pouca ou nenhuma identidade programática entre si. Tal exame também evidencia que no caso das eleições para o executivo as sociedades empresariais costumam investir em todos os candidatos com maior chance de vitória, segundo pesquisas de intenção de voto.⁵⁶

Gráfico 3 – Destinatários das maiores contribuições nas Eleições 2010³⁴

Dez maiores doadores (Eleições 2010)	Volume doador, em R\$ milhões	Destinatários das contribuições							
		Dilma	Serra	PT	PMDB	PSB	PSDB	DEM	PCdoB
Construtora Andrade Gutierrez S.A.	64,6	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Construtora Queiroz Galvão	61,1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Alvorada S.A. (Bradesco)	54,1			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Construções e Comércio Camargo Corrêa SA	52,5	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Ibs S/A	35,0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Construtora OAS Ltda	27,7	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contax S. A.	26,0			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Bmg SA	21,1		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Gerdau Comercial de Aços S/A.	19,9		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Leyroz de Caxias Ind. Com. e Log LTDA.	19,3		✓	✓	✓	✓	✓	✓	

⁵⁵ INSTITUTO ETHOS. A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral. São Paulo, 2014, p. 36.

⁵⁶ SARMENTO. Daniel; OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica:** política, dinheiro e o financiamento das eleições. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em : 13 jan, 2018

IMAGEM 05: destinatários das maiores contribuições nas eleições de 2010⁵⁷

Em contrapartida, uma vitória eleitoral pode significar para as sociedades doadoras um impacto significativo nos contratos com o governo. Segundo estudo da *Hellen Kellen Institute for International Studies*, por exemplo, firmas especializadas em projetos de obras públicas, podem esperar um aumento nos contratos com a administração de no mínimo quatorze vezes o valor de suas doações, quando doam a um deputado federal do PT e esse candidato é eleito.⁵⁸

Tal cenário é extremamente propício para o desenvolvimento de relações pouco republicanas entre os doadores e seus candidatos. Nesse sentido, o diretor de Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal, Oslain Santana, em entrevista ao jornal *O Globo*, em 19.10.13, estimou que mais de 50% da corrupção brasileira deriva do financiamento eleitoral.⁵⁹

No ano do leilão da área não operacional do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas pela União o PT ocupava a presidência da república e a Prefeitura do Recife. Por sua vez, as decisões do CDU da prefeitura do Recife de 2012, a aprovação do PLE nº 08/2015 pelo Conselho da Cidade do Recife, a aprovação do projeto redesenhado pelo CDU em 2015, e a conversão do PLE nº 08/2015 na Lei pela Câmara dos Vereadores do Recife foram tomadas todas sob a égide do PSB no Governo do Estado (com exceção do intervalo entre 03 de abril de 2014 e 1º de janeiro de 2015 em que João Lyra, do PDT, vice-governador concluiu o mandato do falecido Eduardo Campos) e no âmbito da Prefeitura do Recife, sob a égide do PT (João da Costa) entre 1º de Janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2012 e do PSB (Geraldo Júlio) de 1º de Janeiro de 2013 em diante.

⁵⁷ **Ibid**

⁵⁸ BOAS, Taylor C.; HIDALGO, Daniel F.; RICHARDSON, Neal P. **Spoils of victory**: campaign donations and government contracts in Brazil. The Helen Kellog Institute for International Studies. Working paper # 329. Ago., 2011

⁵⁹ Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/campanhas-eleitorais-concentram-corrupcao-10439104>>. Acesso em: 13 jan, 2018.

A partir da imagem 03 constatamos que nas eleições de 2010 (presidência, senado e câmara dos deputados) a Construtora Queiroz Galvão (uma das sociedades integrantes do grupo Queiroz Galvão, que por sua vez integra o Consórcio Novo Recife) declarou ter doado ao PT 21,5% das suas contribuições e ao PSB 13,9%. Na esfera estadual, por sua vez, no mesmo ano a Construtora Queiroz Galvão e a Queiroz Galvão Desenvolvimento Imobiliário S/A foram responsáveis juntas por doar o valor de R\$ 1.970.000,00 ao comitê/diretório partidário pertencente à coligação do então candidato à reeleição, Eduardo Henrique Accioly Campos.⁶⁰ No âmbito municipal, no ano de 2012, o então candidato a prefeito do Recife, Geraldo Júlio, recebeu em doação direta da Queiroz Galvão Bom Retiro Desenvolvimento Imobiliário LTDA o valor de R\$ 150.000,00 e o comitê/diretório partidário pertencente à sua coligação recebeu da Construtora Queiroz Galvão S.A. o valor de R\$ 25.000,00.⁶¹

Pode-se concluir, pois, que os membros do Poder Executivo e Legislativo, seja do PT, seja do PSB, tinham nas diversas doações eleitorais motivo de sobra para aprovar os projetos de interesse do grupo Queiroz Galvão e, conseqüentemente, do Consórcio Novo Recife.

Sublinhe-se que o leilão (fraudulento, recordemos, segundo a Polícia Federal) pela União do terreno arrematado pelo Consórcio implica o monopólio do solo e permite ao capitalista empregador apropriar-se de fração maior de trabalho não remunerado, visto que no processo de sua distribuição embolsará a parte que caberia ao proprietário da terra, denominada renda territorial.

Além disso, cabe sublinhar que a aprovação da Lei 18.138/2015 pela Câmara dos Vereadores, ao, permitir uma área construída quase três vezes maior do que a prevista no Plano Diretor e reduzir a taxa de solo natural de 50% para 10% e prever em seu artigo 22 que os empreendimentos aprovados antes desta lei podem ser construídos em conformidade com os parâmetros da lei vigente à época, atende ao desejo/necessidade do Consórcio Novo Recife de maximizar a produção (*ceteris paribus*, quanto maior a área construída, mais

⁶⁰ Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/@candidato.php?CACodigo=76332&cargo=3&ano=2010>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

⁶¹ Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/@candidato.php?CACodigo=1199023&cargo=11&ano=2012>>. Acesso em: 14 jan, 2018.

valores-de-uso podem ser produzidos e em decorrência disso, mais mais-valia pode ser extraída do trabalhador) e conseqüentemente a realização de mais-valia, o que significa um lucro maior em termos absolutos.

Todavia, como atuam os empresários na esfera do Poder Judiciário estadual e federal visto que seus membros não são eleitos pelo voto popular, nem são objeto de doações eleitorais?

Uma estratégia adotada pelos empregadores capitalistas é a da compra de votos. Segundo matéria do jornal *O Globo*, no dia 30.08.17 foi preso, em Natal, o desembargador aposentado Francisco Barros Dias, que atuou no TRF da 5ª Região (até 2004, ano de sua aposentadoria voluntária). A Polícia Federal cumpriu dois mandados de prisão contra ele por meio da Operação Alcmeon, deflagrada naquela manhã. A ação, realizada em conjunto com o MPF, visava desarticular um grupo que explorava a compra e venda de votos e sentenças junto a uma turma do TRF. Os crimes foram descobertos por meio da delação de um dos ex-diretores do Instituto de Pesos e Medidas (Ipem), Rychardson de Macedo Bernardo, preso pela Operação Pecado Capital. Rychardson teria procura, em um primeiro momento, os advogados Francisco Wellington da Silva e Ademar Rigueira para comprar votos no TRF. De acordo com os procuradores, ele pagou R\$ 250.000,00 através deles para conseguir um *habeas corpus*, tendo sido liberado pelo desembargador Francisco Barros Dias. Rychardson também pagou R\$ 150.000,00, em outro momento, para ter bens desbloqueados pelo desembargador Paulo Gadelha (TRF-5), falecido em 2013. Segundo os investigadores Francisco Barros continuou agindo na compra e venda de decisões mesmo após se aposentar.⁶²

Não obstante a 2ª Turma do TRF-5 concedeu no dia 12.09.17, por unanimidade, *habeas corpus* para a revogação da prisão preventiva e expedição de Alvará de soltura em favor do desembargador aposentado. Por maioria decidiu ainda que as medidas cautelares diversas à substituição do decreto prisional preventivo são desnecessárias.⁶³ Destaque-se, por

⁶² Disponível em: <<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/em-natal-desembargador-aposentado-e-preso-por-compra-e-venda-de-sentencas-na-justica-federal.ghtml>>. Acesso em: 14 jan, 2018.

⁶³ Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php?option=com_noticia_rss&view=main&article-id=aHR0cDovL3d3dy50cmY1Lmp1cy5ici9ub3RpY2lhcY8zMtKwMTI=>>. Acesso em: 14 jan, 2018.

oportuno, as palavras do atual presidente das 2ª Turma do TRF-5, Paulo Roberto de Oliveira Lima – ex-presidente do TRF-5 e, conforme visto, autor da decisão, de 15.03.13, que deferiu a suspensão da liminar requerida pelo Município do Recife, por entender que a decisão impugnada causou grave dano à ordem pública administrativa na medida em que representou injustificada interferência do judiciário no Executivo – em relação ao seu colega, o qual deveria tratar com isenção:

Paulo Roberto de Oliveira lembrou, ainda, a condição do desembargador federal aposentado, cuja trajetória é formada por antecedentes exemplares. “O réu tem uma vida sem jaça dedicada à Justiça, tem residência fixa, sendo domiciliado em Natal. Vem sendo objeto de investigação, segundo o decreto de prisão preventiva, há anos, com todos os sigilos rotos, abrangendo dados bancários, telefônicos, fiscais e telemáticos, daí que a prova que se teria de recolher possivelmente já se encontra recolhida. Como se falar em necessidade de sua prisão para assegurar a aplicação da lei penal ou em conveniência da instrução criminal?”

O caráter sub-reptício da estratégia, pois, dificulta sua identificação, até que ela venha à tona por meio da Polícia ou do Ministério Público, ao contrário da estratégia adotada em relação aos outros dois poderes, que, apesar de adentrar o reino da ilegalidade, também perpassa pela legalidade (ou espécie de corrupção legalizada), e como tal deixa rastros para que os vejam quem queira. Além disso, o corporativismo, que não é exclusividade do Poder Judiciário, torna a compra e venda de cotos mais atrativa para juízes e desembargadores. Não temos por intenção afirmar que esta prática ilegal seja universal no Poder Judiciário ou até na 2ª instância, mas apontar a sua existência, como *uma* possível chave de compreensão do padrão decisório constatado, apesar das diversas ilegalidades praticadas e publicizadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade**: quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.

BOAS, Taylor C.; HIDALGO, Daniel F.; RICHARDSON, Neal P. **Spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil.** The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working paper # 329. Ago., 2011

HARVEY, David. **Social Justice and the city.** Georgia: the university of Georgia press, 2009.

INSTITUTO ETHOS. **A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral.** São Paulo, 2014

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito de construir.** 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Direito municipal brasileiro.** 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

LEFÉBVRE, Henri. **A cidade do capital.** 2ª edição. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LUCENA, Victor Hugo Araújo Montenegro de; PONTE, Thaís Oliveira. A questão da produção do espaço urbano com base em uma leitura do movimento Ocupe Estelita. In: ENANPUR: espaço, planejamento e insurgências, 16., Belo Horizonte, 2015. **Anais...** Belo Horizonte: ENANPUR, 2015. 13 p.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: Livro I.** 23ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. **Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro; O rendimento e suas fontes.** São Paulo: Abril cultural, 1982.

NUNES, Sandra Marília Maia. Contradições e conflitos na política urbana: o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife. In: Seminário nacional: movimentos sociais, participação e democracia, 2., Florianópolis, 2007. **Anais...** Florianópolis: NPMS, 2007. 15 p.

_____. **O jogo de interesses na democracia participativa: o conselho de desenvolvimento urbano do Recife.** Recife: Tese de mestrado em sociologia, 2008.

_____. **Planejamento urbano no Recife:** futuro do pretérito.
Recife: Tese de doutorado em desenvolvimento urbano, 2015.

SARMENTO. Daniel; OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica:** política, dinheiro e o financiamento das eleições. Disponível em:
<<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em : 13 jan, 2018

FONTES

www.asclaras.org.br

Jornal do commercio

Jornal o Globo