

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PARCELAMENTO DE SOLO NO DISTRITO FEDERAL

Durmar Ferreira Martins

Orientador: Carlos Bastide Horbach

Monografia de Especialização

Brasília – DF: Abril/2005

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PARCELAMENTO DE SOLO NO DISTRITO FEDERAL

Durmar Ferreira Martins

Monografia de Especialização a ser submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Especialista em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por:

Orientador: Carlos Bastide Horbach

Nome do Examinador Interno, Titulação (Instituição)
(Examinador Interno)

Nome do Examinador Externo, Titulação (Instituição)
(Examinador Externo)

Brasília, DF 03 de abril de 2005

MARTINS, DURMAR FERREIRA

Parcelamento de solo no Distrito Federal, 64 p.(UnB-CDS, Especialista, Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental, 2005)

Monografia de Especialização – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

Introdução

01. Delimitação do tema
02. Os instrumentos de planejamento da expansão urbana no DF
03. Objetivos
04. A legislação relativa ao parcelamento de solo
05. A Legislação distrital
06. Caminhos legais do parcelamento do solo urbano no DF
07. A competência e o dever de planejar e defender o futuro da cidade
08. Outros atores
09. A cidadania.
10. A realidade dos parcelamentos existentes

Conclusão

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de especialização pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Durmar Ferreira Martins

“Que Brasília cresça como foi concebida: derramada, serena, bela, única”(Lúcio Costa, 1985).

Ao CDS por ser o que é. A todos aqueles que compreenderam o bem.

RESUMO

Esta monografia versa sobre o momento atual da questão do parcelamento do solo no Distrito Federal, sua contextualização urbanística e jurídica, tratando da sua evolução e das razões dos inúmeros parcelamentos irregulares existentes. Para melhor compreender a seara onde adentramos, examinamos inicialmente a legislação e a doutrina disponíveis, analisando a prática jurisprudencial e depois pessoalmente pesquisamos mais de uma centena de parcelamentos existentes de fato em todas as regiões em que se encontram. Dirigimo-nos aos órgãos responsáveis do Executivo local para conhecimento de suas estruturas e das ações ali desenvolvidas. Estimulados pelos desafios suscitados por vibrante tema, tentamos fazer maior esta enriquecedora experiência, que seguramente não termina aqui e que em muito evoluindo, estará sempre presente em nossas observações. As conclusões do estudo ao fim expressadas são somente opiniões pessoais e refletem a visão de quem aqui chegou em 1967, viveu o engatinhar da metrópole, participando ativamente dos costumes locais nas práticas urbanísticas e jurídicas.

SUMÁRIO

1	DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	12
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO.....	13
1.1.1	Meio Físico.....	13
1.1.2	Meio socioeconômico.....	14
1.1.3	Meio biótico.....	14
1.1.4	Meio político.....	15
2	OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA EXPANSÃO URBANA NO DF....	16
3	OBJETIVOS.....	18
4	A LEGISLAÇÃO RELATIVA AO PARCELAMENTO DE SOLO.....	19
4.1	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	20
4.2	A LEGISLAÇÃO FEDERAL PERTINENTE.....	22
4.2.1	Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981.....	22
4.2.2	Lei n. 6.766/79, alterada pela Lei n. 9.785/99.....	22
4.2.3	O Estatuto da cidade. Lei 10.257/2001.....	24
5	A LEGISLAÇÃO DISTRITAL.....	27
5.1	LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.....	29
5.2	PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO DF.....	29
5.3	A LEI DE POLÍTICA AMBIENTAL DO DF – LEI DISTRITAL Nº 41 DE 13/09/89.....	34
5.4	CÓDIGO DE EDIFICAÇÕES.....	35
5.5	RELATÓRIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – LEI DISTRITAL 1.869/98.....	38
6	CAMINHOS LEGAIS DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NO DF.....	39
7	A COMPETÊNCIA E O DEVER DE PLANEJAR E DEFENDER O FUTURO DA CIDADE.....	45
8	OUTROS ATORES.....	50
8.1	SIV-SOLO.....	50
8.2	POLÍCIA MILITAR FLORESTAL.....	50
9	A CIDADANIA.....	52
10	A realidade dos parcelamentos existentes.....	54
	CONCLUSÃO.....	63
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	65

Anexo I – Fotos

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AR – Administração Regional

CAESB – Companhia de Água e Esgotos de Brasília

CAUMA – Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente do DF

CEB – Companhia de Eletricidade de Brasília

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

CODEPLAN – Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central

CONAM – Conselho Nacional de Meio Ambiente

DODF – Diário Oficial do Distrito Federal

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

GDF – Governo do Distrito Federal

GET/PI – Grupo Executivo de Trabalho sobre Parcelamentos Irregulares do DF

IDHAB – Instituto de Desenvolvimento Habitacional do DF

IEMA – Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do DF

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPDF – Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do DF

NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital

ONG – Organização Não Governamental

PAL – Plano de Ação Local

PAS – Plano de Ação Setorial

PDL – Plano Diretor Local

PDOT – Plano Diretor de Ocupação Territorial do DF

PEOT – Plano de Expansão e Organização Territorial

PLANIDRO – Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição do DF

POT – Plano de Organização Territorial

POUSO – Plano de Ocupação e Uso do Solo

PRODEMA – Promotoria de Defesa do Meio Ambiente

PROURB – Promotoria de Defesa da Ordem Urbanística

RIMA – Relatório de Impacto no Meio Ambiente

SEDUH – Secretaria de Desenvolvimento Urbano

SEMARH – Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SICAD – Sistema Cartográfico do Distrito Federal

SMPW – Setor de Mansões Parkway

SQSW – Superquadra Sudoeste

TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília

INTRODUÇÃO

A cidade no Brasil nasceu, sempre ou com raríssimas exceções, sem o devido planejamento. O caótico contexto social das periferias, a má distribuição de renda, a realidade econômica, a vontade e o interesse políticos ou até a vaidade de alguns poderosos foram, em todo o país, e possivelmente continuam sendo, o mote do surgimento da *urbe* e de sua desordenada e nociva expansão.

Brasília, cidade planejada e até certo ponto implantada dentro dos preceitos da Carta de Atenas¹, trouxe soluções de habitação, de circulação, de trabalho e de diversão jamais efetivadas no País. Desde a inauguração e depois por cerca de quinze anos, foi se desenvolvendo como urbanização adequada à cidade contemporânea, tendo suas diretrizes de projeto testadas e adaptadas a novas realidades.

Mesmo elaborado nos primórdios da conscientização nacional a respeito do meio ambiente sustentável e do advento da atual legislação ambiental e urbanística brasileiras, o projeto da Capital contou com conceitos e soluções da maior relevância para a preservação do meio ambiente e da garantia da qualidade de vida. A privilegiada localização no Planalto Central, a setorização, o inovador e eficiente sistema viário, as grandes áreas verdes assim como as rígidas taxas de densidade demográfica, tudo em Brasília foi estabelecido no sentido de viabilizar uma cidade humana e uma expansão harmônica.

No concurso para o projeto urbanístico do Plano Piloto, de 1957 propôs-se, incorporado ao sítio denominado Quadrilátero Central do Brasil, grande lago artificial, o Lago Paranoá, para colaborar com a qualidade de vida na cidade. Vencedor, o plano concebido por Lúcio Costa definiu a setorização, as densidades, os gabaritos, as vias urbanas com suas hierarquias, vindo, em sua implantação, atrelado a um chamado “Código de Edificações”, que diz respeito aos aspectos edilícios. A urbanização, a expansão urbana e o próprio entorno do Plano Piloto, inicialmente tratados na forma da técnica urbanística, foram depois sempre frutos mais de

¹ Carta de Atenas: Documento resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura de 1933, em Atenas na Grécia.

arroubos políticos do que de planejamento urbano, foram mais impostas do que decorrentes de urbanização projetada e executada na forma da lei, de modo a atenderem ao interesse público.

O foco deste trabalho está na realidade atual da questão urbanística a repercutir no meio ambiente e na a qualidade de vida na Capital Federal.

Após rápido histórico, a análise de algumas razões do Executivo, do cidadão e do loteador legal, ilegal ou clandestino², à luz do Direito, da Lei, e do entendimento do Judiciário, conduz à conclusão de que são fundamentais as primeiras providências reguladoras da situação indicadas no Plano Diretor do Distrito Federal referido no Decreto Distrital n° 2.739/74³, mostrando-se também de muita importância o advento da Lei Distrital n° 54, de 1989, que informa sobre “a regularização e desconstituição de parcelamentos urbanos no território do DF, sob forma de loteamentos ou condomínios de fato”. De tudo sobressai o fato de que nenhum dos parcelamentos particulares implantados foi desconstituído, e existindo hoje somente 3 (três) parcelamentos regularizados em implantação. Todos, infelizmente, com pendências. Tais constatações preocupam, demandando ações profiláticas e eficazes, de modo a não se perder de vista o projeto original, aplaudido como referência em todo o mundo. É para atender a esse propósito que se dirigiram todos os esforços na elaboração deste trabalho.

² Cecília Juno Malagutti, citando José Afonso da Silva , Hely Lopes Meirelles e Diógenes Gasparine, sobre os parcelamentos, conclui que: Quando aprovados, mas executados em desacordo com a legislação, devem ser considerados irregulares; quando implantados sem a devida aprovação, devem ser considerados clandestinos. MALAGUTTI, Cecília Juno. Dissertação apresentada ao Departamento de Urbanismo – DeU, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/UnB – Mestrado em Planejamento Urbano, 1996, fls 2.

³ Decreto n° 2.739 de 16 de outubro de 1974. Art. 2° - O plano de utilização das Áreas Metropolitanas e das Cidades Satélites será elaborado pela Secretária de Viação e Obras, de acordo com o Plano Diretor do Distrito Federal, em articulação com órgãos do Governo do Distrito Federal”.

1 A URBANIZAÇÃO NO DF

A expansão urbana dentro do Distrito Federal foi inicialmente organizada com a criação das chamadas cidades satélites, núcleos urbanos mais ou menos próximos ao Plano Piloto, com características e vidas próprias que, mesmo planejados, assemelhavam-se às cidades tradicionais, mantendo preservado o desenho urbanístico definido no concurso da cidade administrativa do Governo Federal. Antes da inauguração da nova Capital, surgem o Cruzeiro e o Gama e se fixam, Taguatinga e Sobradinho. Já nos anos 60, consolidam-se o Núcleo Bandeirante e o Guará.

Inicialmente a cidade era administrada por Prefeito e posteriormente por Governador, todos indicados pelo Presidente da República, devendo a escolha ser referendada pelo Senado Federal.

Com o verdadeiro inchaço habitacional ocorrido nos anos 70, a exacerbada demanda, a absurda valorização dos imóveis e o grande aumento do custo da habitação, aparecem por todos os lados as primeiras divisões clandestinas dos terrenos urbanos e rurais. É o pai que constrói para o filho em sua chácara, são os parentes e amigos que, chegando, vão se acomodando nos arredores das habitações existentes, são os loteadores que, de forma criminosa vendem ‘direitos’ e dão posse a terrenos inexistentes no ordenamento legal, muitos deles situados em terras públicas.

A maioria dos ‘acampamentos’ ou favelas remanescente dos canteiros de obras da nova Capital foi transferida para áreas diversas, mas com uma dinâmica que não acompanhou a demanda por novas habitações e outras atividades.

Estabelecida pela constituinte a autonomia política com o evento da Câmara Legislativa⁴ e sendo desde então o governador eleito por sufrágio popular, modifica-se radicalmente o quadro da evolução urbana. Com a tradição das invasões de terras geradas

⁴ Câmara Legislativa do DF – Em 1988, na Constituição dita cidadã pelo do Dr. Ulisses, ficaram estabelecidas, no artigo 32, as eleições diretas para Governador, Vice - Governador e 24 (vinte e quatro) Deputados Distritais. A primeira atribuição da Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF foi a elaboração da Lei Orgânica do Distrito Federal, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF de 09/06/93

talvez pela necessidade e urgência das obras iniciais, a terra-de-ninguém das imensas áreas desocupadas, a omissão e até a conivência dos cidadãos e do poder público, estava completo o cenário para estabelecimento do caos em que se tornou a questão da ocupação do solo e da moradia no Distrito Federal. Invasões e parcelamentos irregulares de todas as naturezas foram surgindo às barbas da administração local e federal, adentrando a periferia do Plano Piloto e outras terras do Quadrilátero de forma ampla, mas sub-reptícia.

Insistente e sem os menores critérios de planejamento urbano, invadiram-se terras particulares e públicas arrasando-se veredas e fontes de captação de águas, degradando-se o meio ambiente e se consolidando-se, assim, verdadeiro caos urbanístico. O aspecto global de setorização e densidades, a hierarquia, o dimensionamento e a interligação das vias, tão bem resolvidas no plano do mestre Lúcio Costa são então esquecidas em função de contingências que ainda persistem, desfigurando e comprometem a qualidade de vida e o futuro da metrópole agora resultante.

Em aprofundado estudo sobre o tema, descreve, em 1996, Cecília Juno Malagutti:

Iniciados por volta de 1977 somavam cerca de 150 loteamentos em 1985, chegando, hoje a 529 empreendimentos cadastrados (informação oficial do GDF – GET/PI – set/95). A grande maioria destes empreendimentos cadastrados constitui-se em parcelamentos urbanos. Apesar de implantados em áreas rurais, apresentam uma destinação tipicamente urbana, pois seus lotes não respeitam o módulo mínimo rural, fixado para o DF em 2 há (20.000 m²).⁵

Hoje, passados cerca de trinta anos de desordenada ocupação do seu território do Distrito Federal, tentam as forças atuantes no processo reverter o quadro existente, promovendo ações que visam a regularizar os parcelamentos constituídos, minimizando e recuperando seus efeitos negativos e, ainda, impedindo que novos surjam de forma clandestina ou irregular.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Neste desiderato, cumpre considerar a seguinte caracterização da área:

1.1.1 Meio físico

⁵ MALAGUTTI, Cecília Juno. **Dissertação apresentada ao Departamento de Urbanismo – DeU**, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/UnB – Mestrado em Planejamento Urbano. 1996, p. 6.

O quadrilátero que hoje abriga o Distrito Federal cuja área é de aproximadamente 50.000 hectares ou 14.400 Km², localizou-se, como determinou o art. 3º da Constituição Federal de 1891⁶ no Planalto Central do Brasil. Priorizou-se da interiorização da Capital, destacando-se, entre outros, o aproveitamento dos rios, das matas e da adequada topografia existentes. O clima e as características do solo facilitaram a implantação da cidade planejada. Certo anel de proteção estabelecido pelas cidades satélites de Taguatinga, Sobradinho e Gama mantiveram por algum tempo ordenado o parcelamento do solo na periferia do Plano Piloto da Capital. Expandiam-se as satélites, preservava-se o núcleo.

1.1.2 Meio socioeconômico

O objetivo de interiorizar o desenvolvimento, constante do ideário da transferência da Nova Capital, configurou-se em generosos incentivos salariais e empresariais postos à disposição daqueles que viessem trabalhar na cidade. Tais liberalidades acabaram por atropelar o planejamento público dos novos espaços destinados à habitação e aos empreendimentos. As contingências da má distribuição de rendas e oportunidades no País, aliadas ao alto poder aquisitivo médio em Brasília são, então, decisivas para estabelecer volumoso e constante fluxo migratório de todos recantos daqui e até do estrangeiro, em direção à metrópole criada.

1.1.3 Meio biótico

A exuberância da flora e da fauna original foi consequência histórica da riqueza hídrica e mineral do sítio, de seu clima tropical de cerrado e do estado quase intocado da natureza encontrado por ocasião do início da implantação da cidade. O Planalto Central com seus chapadões, suas veredas, e seus vales cobertos por árvores centenárias como as sucupiras e os jatobás, contava com vegetação rica em frutos com magnífica floração e era até então habitado por um sem-número de espécimes da fauna silvestre, em harmoniosa convivência na natureza. Data de dezembro de 1894, em carta dirigida pelo botânico A. Glasiou ao Sr. Dr. Luiz Cruls, Chefe da Missão Cruls⁷, após observação do sítio, a descrição das condições existentes, *in verbis*::

⁶ Constituição Federal de 1891, art. 3º – Fica pertencente à União, no Planalto Central da República, uma zona de 14.400 km², que será oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura Capital Federal.

⁷ Relatório Cruls: Relatório da Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, resultado da viagem de mais de 4.000 km empreendida entre meados de 1892 e princípios de 1893 para levantamentos e demarcação da área da futura capital do Brasil.

Quanto á minha opinião, formada desde já, é com a mais sólida e franca convicção que vos declaro que é perfeita a salubridade desta vasta planice, que não conheço no Brazil Central logar algum que se lhe possa comparar em bondade. A esta qualidade primordial do Planalto convem acrescentar a abundancia dos mananciaes d'agua pura, dos rios caudalosos cujas águas podem chegar facilmente ás extensas collinas que nas proximidades se vão elevando com declives suavissimos (I a 5%)⁸.

1.1.4 Meio político

Com a autonomia política, expressa na instalação da Câmara Legislativa e na posse dos deputados distritais, em um jogo de interesses nem sempre de ordem pública, completou-se o suporte para a era do ostensivo parcelamento ilegal do solo e expansão habitacional. Onde, por critérios de cidadania, poder-se-ia esperar estivesse a âncora para um crescimento ordenado e sustentável, cresceu o populismo, o coronelismo e a deterioração da representação popular legítima e conseqüente. Esses ou aqueles partidos, esses ou aqueles políticos, governadores e seus executivos diretos, deputados e suas assessorias paternalistas, empresários salvo raríssimas exceções, ainda digladiam para manter privilégios em detrimento do interesse público.

Surgem, desde então, do Legislativo e do Executivo, projetos de leis causuísticos de todas as espécies. É incessante o nefasto trabalho de alguns políticos e até de parlamentares que, em detrimento do interesse público, da lei e da sustentabilidade, persistem em vender a idéia de que é possível a regularização forçada da expansão urbana. Vão-se inventando novas regiões administrativas, verdadeiras administradoras do caos e da escassez, para colheita de dividendos eleitorais.

⁸ Cruls, Luiz. Relatório da Comissão Exploradora do Planalto Central: Relatório Cruls/Luiz Cruls. – 6ª ed.

2 OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA EXPANSÃO URBANA NO DF

Evoluiu o planejamento para o Plano de Expansão e Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PEOT, respaldado pelo Decreto nº 4.049, de 10 de janeiro 1978, um macro estudo que diagnosticou e indicou caminhos para a evolução territorial urbana. São decorrentes do PEOT, os Planos de Ações Locais, os Planos de Ação Setoriais, o Plano Diretor de Transportes Urbanos e outros estudos. Destaque-se o Plano de Ocupação Territorial - POT, que viabilizou o Plano de Ocupação e Uso do Solo, aprovado pelo Decreto nº 12.898, de 13 de dezembro de 1990, e definiu o macrozoneamento das terras do Distrito Federal em zonas urbanas; zonas de expansão urbana; zonas de destinação mista; zonas de ocupação restrita; zonas de interesse ambiental e zonas rurais.

Lúcio Costa, urbanista de reconhecimento internacional, com a autoridade de quem foi criador do projeto da cidade em 1957, voltou 28 anos depois, a participar de seu planejamento, orientando adaptações julgadas necessárias naquele momento. Como resultado dessa participação, foi editado o Decreto nº 10.829, de 1987, que é a forma legal do documento aprovado pelo CAUMA em 1987, denominado “Brasília Revisitada 85-87: Complementação, Preservação, Adensamento e Expansão Urbana”.

Propunha o documento, de nome sugerido pela visita feita pelo arquiteto Lúcio Costa, então com 75 anos, diversas soluções de adensamento em áreas do Plano Piloto que foram questionadas e de certa forma abandonadas. Dessas sugestões, foram efetivados o Setor Sudoeste – SQSW e a sub divisão dos lotes residenciais unifamiliares das SMPW em até oito lotes.

O arcabouço orientador do planejamento atual tem origem no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF, que, em 1992, veio, por imposição da Constituição de 1988⁹, a consolidar toda a referência legal anterior relativa ao planejamento do uso e ocupação do solo. O PDOT, que está na Lei Distrital nº 353, de 18 de novembro de 1992, foi certamente

Brasília: CODEPLAN, 1995. fls. 21.

⁹ Art. 182, § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana

uma evolução legal e de planejamento, na medida em que considerou o fracionamento de solo por particulares¹⁰, mas não enfrentou o tema dos condomínios irregulares.

Alterações fundamentais foram estabelecidas por lei que modificou o PDOT, em 1997¹¹. Esta, com as mudanças posteriores, rege o planejamento da Capital Federal nestes dias.

¹⁰ Lei nº 353/93, Art. 17 – A pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, interessada em parcelar o solo deverá elaborar carta de intenções, estudo preliminar e projeto, os quais deverão obedecer às normas técnicas e de apresentação a serem definidas pelo órgão central do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano.

¹¹ Lei Complementar Nº 17, de 28 de Janeiro de 1997. DODF de 29.01.1997. Republicada em 14.03.1997. Republicada em 26.12.1997 Aprova O Plano Diretor De Ordenamento Territorial Do Distrito Federal - Pdot E Dá Outras Providências.

3 OBJETIVOS

A Constituição Federal, as leis de urbanismo e de proteção ao meio ambiente, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, a Lei Orgânica do Distrito Federal, as normas e códigos de edificações e mesmo os atores e dispositivos jurídicos incorporados ao longo do processo não foram capazes de deter a desenfreada e inadequada expansão urbana que se foi arrastando por morros, veredas e planícies, de modo a compromete profundamente o futuro do entorno do Plano Piloto e a qualidade de vida em todo o Distrito Federal.

Em se admitindo a suposta existência de suficientes meios jurídicos, possivelmente é na omissão e conivência do poder público e da cidadania, no emaranhado do Poder Judiciário e na força real de interesses econômicos e politiqueros que se vai achar o fio da meada do esclarecimento das razões que levaram a tão caótica realidade.

Com a intenção de colaborar com um estudo proveitoso ao aperfeiçoamento do Direito Urbanístico, este trabalho almeja demonstrar a luta inglória que se vem travando por uma Brasília sustentável em um mundo possível. Sem pretensões, o objetivo é analisar a legislação, perquirindo-se sobre os mecanismos que poderiam ter criado realidade menos comprometedora, sobre as omissões e os responsáveis. Porque é certo que o sistema jurídico acaba colaborando com tais situações e com esse resultado. A idéia é tentar compreender e modestamente participar da reversão do processo, de modo a vislumbrar um futuro melhor.

Neste estudo, considera-se a situação atual da jovem cidade de 45 anos, agora inserida na Região Metropolitana de Brasília, e que atingiu o objetivo inicial de interiorização do desenvolvimento do País, de ocupação do espaço central de nossa geografia, ao tempo em que também são investigados os sérios problemas de expansão urbana e parcelamento legal de solo.

4 A LEGISLAÇÃO RELATIVA AO PARCELAMENTO DE SOLO

Cumpra examinar, neste ponto, alguns aspectos do arcabouço jurídico legal disponível e adequado a conduzir a expansão urbana de maneira legalizada, bem assim os parcelamentos de solo, item em que se destaca o necessário combate ao parcelamento clandestino ou irregular e a apenação dos responsáveis.

O licenciamento está, basicamente, condicionado à seguinte legislação, sem prejuízo das demais normas e das leis específicas para cada caso:

1. Constituição Federal de 1988, art. 225;
2. Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade;
3. Lei n. 6.766/79, alterada pela Lei n. 9.785/99 (Lei de Parcelamento de Solo);
4. Lei Orgânica do Distrito Federal;
5. Emenda à Lei Orgânica do DF n. 22/97;
6. Lei Federal n. 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente);
7. Decreto n. 99.274/90 (Regulamenta a Lei 6.938/81);
8. Lei Distrital n. 41/89 (Lei de Política Ambiental do Distrito Federal), alterada pela Lei Distrital n. 1.399/97.;
9. Lei Distrital n. 1.869/98 (Cria os instrumentos intermediários);
10. Decreto n. 12.960/90 (Regulamenta a Lei n. 41/89);
11. Decreto n. 15.869/94 (Altera o Dec. n. 12.960/90);

12. Diversas Resoluções do CONAMA: n. 001/86 (dispõe sobre EIA/RIMA); n. 011/86 (dispõe sobre EIA/RIMA); n. 006/86 (dispõe sobre o modelo das publicações); n. 009/87 (dispõe sobre audiência pública); n. 002/96 (dispõe sobre compensação ambiental); n. 237/97 (dispõe sobre licenciamento ambiental);

4.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Em vários capítulos da Lei Fundamental de nosso ordenamento jurídico encontram-se preceitos que estabelecem mecanismos, condições, deveres e garantias nas questões relativas à proteção ambiental como um todo e, particularmente sobre os parcelamentos de solo urbano.

- a) O mandado de segurança é conteúdo do art. 5º, inciso LXIX, como remédio genérico jurídico imediato, disponível para sustar atos predatórios ao meio ambiente, tais como os parcelamentos irregulares. Já o mandado de segurança coletivo deve ser impetrado por associações civis com mais de um ano (legitimidade ativa) e está previsto no art. 5º, inciso LXX.
- b) O art. 5º, inciso LXXIII, dispõe o instrumento da ação popular, a ser ajuizado por qualquer um do povo.
- c) É ainda na Lei Fundamental, em seu art. 129, que se amparam o inquérito civil e a ação civil pública, de competência privativa do Ministério Público, como instrumentos de defesa do interesse público e combate aos parcelamentos irregulares.
- d) O parcelamento de solo urbano, atendida a função social da propriedade, obedecido o Plano Diretor do Município, ancora-se no preceito do art. 182 da Carta Magna, para orientar as condições físicas de projetos de expansão urbana em cidades com mais de 20.000 habitantes. Fica definida e clara a competência do município (e do Distrito Federal) para ordenar seu território, respeitadas a Constituição, a função social da propriedade e as diretrizes fixadas em legislação complementar (Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade). Marco fundamental, verdadeiro divisor da instrumentação legal do Direito Urbanístico, recente apto a

reverter os problemas relativos à urbanização no País, é o teor do capítulo II da Carta Magna, regulamentado 13 anos depois da vigência da Constituição - Da Política Urbana:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (sem grifos no original)

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

e) Cabe destacar, ainda, na Lei Maior, o art. 225 que, com preceitos introduzidos em 1988, cuida dos princípios da legislação ambiental brasileira como um todo. Vinculado profundamente ao tema “meio ambiente”, deve o parcelamento de solo urbano obedecer ao que determina o texto constitucional quando dispõe, relativamente à Ordem Social, no Capítulo VI - Do Meio Ambiente:

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

[...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

[...]

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

[...]

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

4.2 A LEGISLAÇÃO FEDERAL PERTINENTE.

4.2.1 Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981

Ementa: Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e da outras providencias. Modificada pela Lei n. 7.804, de 18 de julho de 1989 e por diversas outras leis e decretos, a última, Lei n. 11.105, de 28 de março de 2005 versa este diploma sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e determina, entre outras medidas, que é do IBAMA a competência para o licenciamento ambiental de construções, art. 10¹². Nos seus arts. 14 e 15, estão estabelecidas as sanções que devem ser impostas por crimes ambientais em geral, incluindo os crimes de parcelamentos de solo ilegais.

4.2.2 Lei n. 6.766/79, alterada pela Lei n. 9.785/99

Verdadeiro marco divisor de águas nas questões legais nacionais de parcelamento de solo urbano, essa lei é a evolução do Decreto-Lei n. 271/67 e da Lei n. 4.591/64 que tratavam, até então, de loteamentos e condomínios.

¹² Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Detalhados com certa minúcia, incorporam o Estatuto original e suas alterações diversos procedimentos de proteção ao adquirente, de ordem civil, administrativa, ambiental, e urbanística, chegando mesmo a dispositivos penais. Cooptando o proprietário, traz ao Administrador Público a possibilidade de intervir ou mesmo impedir o parcelamento, criminalizando sua execução ao arrepio da lei, sem prejuízo da responsabilização civil e administrativa.

O estudo mais aprofundado desta lei, do seu histórico de eficácia e aplicabilidade pode bem ser objeto de amplo e interessante trabalho acadêmico. Ressaltados aqui alguns de seus aspectos, é de recomendar a leitura, em versão atualizada, a todos que se interessem pelo tema. Sob diversos aspectos, impõe este instrumento jurídico¹³ disciplina ao parcelamento do solo.

Em Brasília, veio o GDF a se valer dos institutos da Lei de Parcelamento e Uso do Solo (denominação da Lei n. 6.766/79), quando da edição do Decreto n. 17.260 de 1º de abril de 1996, que, regulamentando a Lei n. 992, de dezembro de 1995, para enfrentar a realidade dos parcelamentos existentes, “dispõe sobre parcelamento de solo para fins urbanos no Distrito Federal”.

¹³ Lei 6.766/79 - Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

Art. 1º. O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.

Parágrafo único - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º - considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Art. 3º. Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal.

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Imputa então a referida Lei Distrital aos adquirentes dos lotes, por suas entidades representativas¹⁴, resguardadas a legislação ambiental, as posturas do Plano Diretor e outras cominações legais, a responsabilidade final pela regularização dos parcelamentos de solo. Tal providência se fez necessária em resposta ao ardil dos grileiros de proceder em nome de ‘laranjas’¹⁵ que desaparecem durante o processo.

Prossegue a lei determinando outras condições, inclusive a possibilidade de legalização de parcelamentos existentes pelo poder público no art. 40. A Lei n. 6.766/79, alterada, em 29 de janeiro de 1999 pela Lei n. 9.785/99, tornou-se, em muitos pontos, fundamental, dos quais destacamos aqueles que trouxeram significativos encargos ou ônus aos loteadores que podem, inclusive, ser motivos determinantes dos parcelamentos irregulares no País. Eis a nova redação dos § 4º e 5º do artigo 2º:

Art. 3º A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 2º

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.(sem grifos no original)

§ 5º Considera-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não.

4.2.3 O Estatuto da Cidade. Lei n. 10.257/2001

Muito relevante, é recente a lei que, atendendo ao comando constitucional capitulado nos arts. 182 e 183, vem, a reboque do caos das cidades, estabelecer as diretrizes da política de desenvolvimento urbano e para o ordenamento do solo.

Disciplinando diversos institutos esparsos referentes ao Direito Urbanístico, a importância real deste Estatuto só poderá ser confirmada após prazo razoável de aplicação

¹⁴ Considera-se entidade civil representativa aquela que, legalmente constituída, represente a maioria dos adquirentes de parcelas ou lotes e, nessas condições, cadastrarem-se no IDAHAB – Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal.

¹⁵ “Laranja”: termo corrente para designar pessoa em cujo nome procede o loteador clandestino ou irregular.

prática. É de consenso que atendeu à determinação de orientar o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Para Aluisio Pires de Oliveira e Paulo César Pires de Carvalho, “o Estatuto da Cidade veio a lume para fornecer as diretrizes de desenvolvimento urbano, traçar os contornos da função social das cidades e da propriedade imobiliária urbana”¹⁶. E prosseguem:

O Estatuto da Cidade, sendo assim, destina-se a promover intervenções administrativas na propriedade urbana por meio de diretrizes políticas nacionais, mediante regulamentação dos art. 182 e 183 da Constituição Federal com regras gerais que atendem ao bem coletivo, à segurança, ao bem-estar dos cidadãos, ao equilíbrio ambiental, concedem direitos aos proprietários e ampliam os limites da atuação da Administração Pública frente aos proprietários e à iniciativa privada¹⁷.

Atende também o Estatuto, além dos artigos objetivos de sua edição, ao comando da Constituição Federal de 1988, assentado no art. 21, inciso XX, a explicitar que a União deverá “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

Nas Diretrizes Gerais de que cuida o art. 1º¹⁸, destaque para a expressão “... estabelece normas de ordem pública e interesse social..., sendo da maior importância para o desenvolvimento sustentável a referência ao equilíbrio ambiental”.

Abrangendo em seu art. 2º diversas diretrizes gerais, boa parte delas afeta a parcelamentos de solo¹⁹, remete o Estatuto mais uma vez ao município a responsabilidade

¹⁶ OLIVEIRA, Aluisio Pires de e CARVALHO, Paulo César Pires. **Estatuto da cidade**: anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001. 1ª ed. 2ª tir., Curitiba: Juruá, 2003. p. 52.

¹⁷ Ibidem. p. 57.

¹⁸ Art. 1º - Na execução da política urbana de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

¹⁹ Destas diretrizes destacamos: Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; ... VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

final sobre seu território. Contudo, estão nos três últimos incisos do art. 2º os mais importantes preceitos relativos ao parcelamento de solo, como estabelecido em Brasília, e por isso os transcritos.

Art. 2º... mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

O art. 3º descreve as diversas competências da União no interesse da política urbana, mas é do art. 4º que consta detalhado rol, não exaustivo, de possíveis instrumentos jurídicos gerais e específicos descritos no Capítulo II, que vai do art. 4º ao art. 38º. É importante salientar que, entre alguns vetos da lei, está o instrumento da Concessão de Uso Especial para fins de moradia, justificada nas ‘Razões de veto’, pela constatação de que “algumas imprecisões do projeto trazem, no entanto, riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público”²⁰. Para Fernando Dias Menezes de Almeida, “A expressão “instrumentos” é empregada pela Lei em sentido muito amplo”²¹

Contam o administrador público e a cidadania desde o início da vigência da lei, entre outros, com instrumentos para parcelamento compulsório, cobrança de IPTU progressivo, desapropriação e usucapião especial, direito de superfície, direito de preempção, outorga

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;... c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;...e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;... IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;... XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;... XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

²⁰ Mensagem 730, de 10 de julho de 2001. (Diário Oficial da União, Seção 1, Presidência da República, Edição n. 133 de 11.07.2001).

²¹ MEDAUAR, Odete e Almeida e MENEZES, Fernando Dias, coordenadores. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001 – 2. ed. Ver., atual. E ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 43.

onerosa ou transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, além de um em especial, o estudo de impacto de vizinhança – EIV, na regência dos arts. 36 e seguintes²².

No Capítulo III do Estatuto, relativo ao cumprimento da função social da propriedade urbana, obedecidas as exigências do Plano Diretor, são estabelecidas as diretrizes desse Plano nos art. 39 a 42. Tratam os capítulos IV e V nos art. 43 e seguintes, da gestão democrática da cidade e das disposições gerais.

4.2.4 LEI DOS CRIMES AMBIENTAIS

Para o crime em geral, já descrevia Beccaria:

Os castigos têm por finalidade única obstar o culpado de tornar-se futuramente prejudicial à sociedade e afastar seus concidadãos do caminho do crime. Entre as penalidades e no modo de aplicá-las proporcionalmente aos delitos, é necessário, portanto, escolher os meios que devem provocar no espírito público a impressão mais eficaz e mais durável e, igualmente menos cruel no corpo do culpado.

E prossegue o renomado autor:

A perspectiva de um castigo moderado, porém inflexível, provocará sempre uma impressão mais forte do que o vago temor do suplício horrendo, em relação ao qual aparece alguma esperança de impunidade.

Descrevendo que a exata medida dos crimes é o prejuízo causado à sociedade, certamente este, muito alto no caso dos parcelamentos irregulares de solo no Distrito Federal, conclui o eminente penalista:

²² Seção XII Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos e comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

É que, para não ser um ato de violência contra o cidadão, a pena deve ser, de modo essencial, pública, pronta, necessária, a menor das penas aplicáveis nas circunstâncias dadas, proporcionada ao delito e determinada pela lei²³ (sem grifos no original).

Com o desiderato de coibir e punir os delitos específicos relativos ao meio ambiente, veio a Lei n. 9.605/98²⁴ a estabelecer sanções penais, civis e administrativas para condutas lesivas ou perigosas para o meio ambiente. Tipifica os crimes ambientais e, em seus arts. 62 a 65²⁵, dispõe sobre as punições de delitos contra o ordenamento urbano. Esse instrumento jurídico não faz distinção entre a pessoa física e jurídica, de direito público ou privado, nos casos dos crimes ambientais, impondo o dever de não se omitir (deixar de agir) ao administrador público, inclusive determinando, para este, aumento da pena.

²³ Beccaria, Cesare Bonesana, *Marchesi di*, Dos Delitos e das Penas; tradução de Torrieri Guimarães. Martin Claret, São Paulo.2002. fls 49.

²⁴ Lei Nº 9.605, De 12/2/1998 - Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade. Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

Art. 4º Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.

²⁵ Dos Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural

Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou

5 A LEGISLAÇÃO DISTRITAL

5.1 LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL – LODF

Verdadeira constituição distrital é a, Lei Fundamental do Distrito Federal e traz de forma detalhada todo o contexto administrativo. Autorizada pela Constituição de 1988 foi, a lei de 09 de junho de 1993, aprovada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF. Destaque para o art. 289²⁶ que dispõe sobre as condições para aprovação dos parcelamentos de solo.

5.2 PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO DF - PDOT

Como já registrado, em atendimento à norma constitucional, trata o PDOT da política de ordenamento territorial e da gestão do território do Distrito Federal, cuja finalidade é “assegurar o bem-estar de seus habitantes”. (§ 1º, art. 1º)

monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida: Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

²⁶ Art. 289. Cabe ao Poder Público, na forma da lei, exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental para construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente, ao qual se dará publicidade, ficando à disposição do público por no mínimo trinta dias antes da audiência pública obrigatória.

§ 1º Os projetos de parcelamento do solo no Distrito Federal terão sua aprovação condicionada a apresentação de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório, para fins de licenciamento.

§ 2º Quando da aprovação pelo Poder Público de projeto de parcelamento do solo, o respectivo licenciamento constará do ato administrativo de aprovação, com as limitações administrativas, caso existam.

§ 3º O estudo prévio de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar, cujos membros deverão ser cadastrados no órgão ambiental do Distrito Federal.

§ 4º A execução das atividades referidas no caput dependerá de prévio licenciamento pelo órgão ambiental, sem prejuízo de outras licenças exigidas por lei.

§ 5º Poderá ser exigido estudo de impacto ambiental e respectivo relatório em empreendimento ou atividades já instaladas, a qualquer tempo, na hipótese de realização de auditoria ambiental.

§ 6º (PARÁGRAFO INCLUÍDO - Emenda a Lei Orgânica nº 22/1997) Na aprovação de projetos de parcelamentos do solo para fins urbanos, com área igual ou inferior a sessenta hectares, e de parcelamento do solo com a finalidade rural, com área igual ou inferior a duzentos hectares, cuja fração mínima corresponda à definida nos planos diretores, o órgão ambiental poderá substituir a exigência de apresentação de estudo de impacto ambiental e do respectivo relatório prevista no § 1º pela avaliação de impacto ambiental, definida em lei específica, referente, entre outros fatores, às restrições ambientais, à capacidade de abastecimento de água, às alternativas de esgotamento sanitário e de destinação final de águas pluviais, mantida a obrigatoriedade da realização de audiência pública. (Ver Lei nº 1869/98)

Mediante a edição da Lei Complementar n. 17, de 28 de janeiro de 1997, publicada no DODF De 29.01.1997, aprovou-se o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT²⁷.

No art. 5º dessa lei são traçados diversos objetivos mais ou menos práticos sobre o território e sobre as relações sociais e econômicas nele desenvolvidas. No mister de organizar o uso do solo, preceitua o diploma:

V - definir o potencial de uso e ocupação do solo a partir da sustentabilidade do ambiente;

VI - otimizar a ocupação dos espaços e o uso dos equipamentos públicos urbanos e comunitários instalados, bem como a estrutura viária;

IX - promover a integração da ocupação e do uso do solo do território do Distrito Federal com a região do Entorno;

Enumeradas no art. 6º do Capítulo III - Das Estratégias de Ordenamento Territorial e Diretrizes Setoriais, destacamos, ainda normas voltadas diretamente aos parcelamentos do solo:

IV - ocupar e adensar as áreas já urbanizadas do Distrito Federal, preferencialmente à criação de novas áreas de ocupação urbana, considerando estudos que identifiquem a viabilidade do empreendimento quanto às questões de abastecimento de água, esgotamento sanitário, estrutura viária e equipamentos públicos urbanos e comunitários;

[...]

VII - consolidar a ocupação urbana do Plano Piloto, respeitadas as restrições ambientais, de saneamento e de sua condição de Patrimônio Histórico Nacional e Cultural da Humanidade;

²⁷ Art. 1º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT é o instrumento básico da política territorial e de orientação aos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão das cidades e do território do Distrito Federal.

§ 1º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal tem por finalidade realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e rural e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes.

§ 2º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal abrange todo o território do Distrito Federal e atende aos princípios da política urbana e rural contidos no Título VII da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 2º Os Planos Diretores Locais - PDL, previstos no Título VII da Lei Orgânica do Distrito Federal, serão desenvolvidos em consonância com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, sendo parte do processo contínuo e integrado de planejamento territorial do Distrito Federal.

...

Art. 4º São partes integrantes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial o Mapa do Macrozoneamento do Distrito Federal, o Memorial Descritivo dos Perímetros das Zonas e Áreas constantes do Macrozoneamento e o Documento Técnico do PDOT.

IX - consolidar a ocupação dos núcleos urbanos de Sobradinho, Planaltina, Paranoá, Candangolândia, Cruzeiro e Setores de Habitação Individual Sul e Norte - SHIS e SHIN, respectivamente -, respeitadas as restrições ambientais e de saneamento;

X - estabelecer as bases territoriais para o desenvolvimento de um programa de regularização dos parcelamentos por meio de diretrizes de uso, levando-se em consideração as condicionantes ambientais;

XI - restringir a ocupação urbana nas áreas consideradas sensíveis do ponto de vista ambiental e de saneamento nas localidades de Brazlândia, de São Sebastião, dos núcleos urbanos isolados e nas áreas com incidência de parcelamentos nas bacias do Rio São Bartolomeu, do Lago Paranoá e do Rio Maranhão;

XII - instituir o monitoramento da ocupação territorial e priorizá-lo na região de incidência dos parcelamentos irregulares, à margem oeste do Rio São Bartolomeu e na Bacia do Rio Maranhão;

XIII - estabelecer áreas de diretrizes especiais para a proteção dos fundos de vale, dos mananciais, das áreas ambientalmente frágeis e das áreas rurais remanescentes;

O art. 7º do PDOT impõe diretrizes setoriais de ordenamento territorial, relacionadas aos transportes e à malha viária. O art. 8º fixa as diretrizes concernentes ao saneamento básico e ambiental.

O art. 9º volta a tratar de parcelamento quando estabelece diretrizes setoriais de ordenamento territorial atinentes aos assentamentos humanos e à habitação:

I - estabelecimento de normas próprias de uso e ocupação do solo, simplificando as regras relativas aos parâmetros urbanísticos e de edificação nas áreas de loteamentos expressamente declaradas de interesse social pelo Poder Executivo;

II - ocupação preferencial de vazios urbanos e áreas intersticiais urbanas, mediante a produção de lotes ou conjuntos habitacionais, respeitadas as restrições ambientais, em especial quanto ao abastecimento de água e esgotamento sanitário.

No Título II - Do Macrozoneamento - Capítulo I - Das Disposições Gerais, está a divisão do território do Distrito Federal em 7 (sete) zonas²⁸ maiores, instituídas pelo art. 11, com algumas restrições tratadas no art. 12 como sobreposições atinentes a situações especiais de proteção ambiental. A partir do art. 19 passa-se a versar sobre a delimitação destas macrozonas.

O Título III trata das ações, programas e projetos prioritários, sem prejuízo de outros que se fizerem necessários.²⁹. Estabelecidos em termos legais, esses programas, de maneira muito abrangente, podem, quando viabilizados na forma determinada, agregar facilidades e dinamismo às soluções necessárias à eficácia da lei. O art. 37 remete à dotação orçamentária específica as despesas decorrentes dos programas.

O Título IV se refere aos instrumentos da política de desenvolvimento urbano e de ordenamento territorial. Relaciona a legislação a ser atendida.

Art. 39. Os princípios e disposições desta Lei deverão ser observados na seguinte legislação: I - Lei de Parcelamento do Solo Urbano; II - Código de Edificações e Obras; III - Código de Posturas; IV - normas específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Em seguida, são referidos os planos diretores locais - PDL, da maior importância no contexto, pois estão, seguramente, mais próximos ao cidadão.

O art. 42 trata diretamente do assunto do parcelamento do solo urbano no Distrito Federal e determina que este será disposto em lei específica que complementar os princípios estabelecidos no Plano Diretor. Deverá a lei fixar normas e diretrizes, competências e responsabilidades chegando a definir as punições concernentes às transgressões. É nesse preceito que deverá se apoiar o futuro da ocupação do solo na Capital para garantir o domínio da situação urbana satisfatória e sustentável, objetivo³⁰ suficientemente abrangente, mas que

²⁸ I - Zona Urbana de Dinamização; II - Zona Urbana de Consolidação; III - Zona Urbana de Uso Controlado; IV - Zona Rural de Dinamização; V - Zona Rural de Uso Diversificado; VI - Zona Rural de Uso Controlado; VII - Zona de Conservação Ambiental.

²⁹ I - Programa de Implantação do Centro Regional; II - Programa de Adensamento da Faixa de Domínio do Metrô; III - Programa de Construção de Terminais de Integração; IV - Programa de Regularização Fundiária; V - Programa de Regularização de Parcelamentos; VI - Monitoramento Integrado do Território do Distrito Federal; VII - Estruturas Administrativas das Administrações Regionais; VIII - Programa Estratégico de Desenvolvimento Integrado da Região do Entorno; IX - Programa de Desburocratização Fundiária; X - Programa de Regularização de Ocupação de Terras Rurais Públicas; XI - Programa de Reassentamento de Agricultores e Produtores Rurais; XII - Programa Desenvolvimento das Áreas Rurais do Distrito Federal; XIII - Programa de Incentivos a Parcerias do Governo com a Iniciativa Privada; XIV - Programa de Implantação de Áreas de Desenvolvimento Econômico; XV - Programa de Implantação de Vias de Integração; XVI - Programa de Implementação do Sistema de Gerenciamento Integrado dos Recursos Hídricos do Distrito Federal; XVII - Programa de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos; XVIII - Programa para Tratamento Sistemático das Águas Pluviais.

³⁰ Com o objetivo de: I - definir as normas e diretrizes para o parcelamento do solo urbano, determinando os princípios e as restrições urbanísticas e ambientais a serem respeitadas; II - dispor sobre os procedimentos para a aprovação, o licenciamento e o registro dos parcelamentos promovidos por pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado, interessadas em parcelar o solo; III - possibilitar o estabelecimento de padrões diferenciados de parcelamentos para atendimento das diversas atividades; IV - fixar as penalidades

necessita de explicitação exemplar para assegurar resultados. De acordo com o art. 43 que os planos diretores locais identificarão as áreas passíveis de parcelamento.

No Capítulo III estão dispostos os instrumentos jurídicos e urbanísticos relativos ao cumprimento da função social da propriedade, à outorga onerosa do direito de construir, à outorga onerosa da alteração de uso.

No Título V - Do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal encontra-se o conjunto dos órgãos e sua forma de interação no processo de planejamento e gestão das cidades e do território do Distrito Federal. O SISPLAN³¹, previsto na LODF, tem finalidade precípua de promover o desenvolvimento do território com vistas à melhoria da qualidade de vida e ao equilíbrio ecológico do Distrito Federal. Trata a lei a seguir de outros órgãos públicos do sistema e da competência de cada um.

O Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal - SITURB tem como órgão central a Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central - CODEPLAN e como órgãos setoriais as entidades integrantes da Administração do Distrito Federal e outras, públicas ou privadas, que produzam informações de interesse do ordenamento territorial e urbano. De importância fundamental é a criação, com base no art. 71 do Sistema Cartográfico do Distrito Federal – SICAD, que integra o SITURB e é definido como a base cartográfica única para os projetos físico-territoriais. Passou então toda locação de terras do DF a fazer referência a essa base.

A relevância da participação cidadã é lembrada no Título VI - Das Disposições Gerais e Transitórias, art. 75³². Para os parceladores, orienta o art 77³³ sobre as determinações a

correspondentes às infrações decorrentes da inobservância dos preceitos estabelecidos pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

³¹ Art. 55. Fazem parte do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal:

I - o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal -CONPLAN, como órgão superior.

³² Art. 75. Será garantida ampla participação popular durante a elaboração dos Planos Diretores Locais e as revisões do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, submetidos os mesmos a audiência pública antes de enviados à Câmara Legislativa do Distrito Federal.

³³ Art. 77. A pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, interessada em parcelar o solo urbano deverá obedecer aos procedimentos definidos pelo Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, órgão executivo do SISPLAN, sendo a aprovação do parcelamento de competência do Governador do Distrito Federal, ouvido o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - CONPLAN. Parágrafo único. A implantação de equipamentos urbanos e de sistema viário em áreas de propriedade privada será de responsabilidade do empreendedor ou loteador.

obedecer. Seguem-se algumas disposições complementares sobre procedimentos e responsabilidades.

É oportuna a referência também ao Decreto n. 24.628, de 07 de junho de 2004, que dispõe sobre as Políticas Públicas de Desenvolvimento Urbano e Habitacional do Governo do Distrito Federal³⁴, e dá outras providências. Remete à SEDUH a competência executiva, visando a garantir a contínua melhoria da qualidade de vida da população do Distrito Federal. Dispõe o diploma, em seu art 2º - Com referência às Políticas Públicas de Desenvolvimento Urbano e Habitacional, são os definidos os seguintes princípios norteadores: inciso I - ocupação ordenada do solo utilizando a aplicação de instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano, com destaque para aqueles previstos na legislação vigente, especialmente no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, nos Planos Diretores Locais – PDLs já aprovados, e no Estatuto da Cidade;(sem grifos no original)

Segue o Decreto Distrital em conflitante norma do mesmo art. 2º, agora no inciso V - direito do cidadão ao acesso a terra e à moradia digna, considerando a habitação não limitada apenas à moradia, mas como um conjunto dos benefícios urbanos, seja com a infra-estrutura, com equipamentos públicos comunitários e demais serviços urbanos. Tal dispositivo parece servir somente à causa da demagogia, e das mais simplórias, a induzir uma justificativa para os comprometedores parcelamentos de fato existentes.

5.3 A LEI DE POLÍTICA AMBIENTAL DO DF

Instrumento da maior importância, a Lei n. 41, de 13 de setembro de 1989, com as alterações da Lei n. 3.277, de 31 de dezembro de 2003 e alterações da Lei nº 3.296, de 19 de janeiro de 2004, disponibiliza instrumentos e possibilidades legais, Dispõe a lei distrital sobre a política ambiental do Distrito Federal e dá outras providências.

Sendo a questão do parcelamento de solo fundada na preservação ambiental é a legislação relativa à proteção do meio ambiente verdadeiro esteio para a consolidação do

³⁴ engloba as políticas setoriais: a) de Preservação de Brasília, como Patrimônio Cultural da Humanidade; b) de Regularização Urbanística e Fundiária, e c) Política de Informações sobre o Uso do Solo. Suas ações são direcionadas para a promoção e controle da ocupação ordenada do solo urbano

traçado urbano em harmonia com a natureza. Diversos preceitos dessa lei estão vinculados a ações concernentes ao assunto, especialmente os arts. 6º e seguintes³⁵.

5.4 CÓDIGO DE EDIFICAÇÕES

Outro importante instrumento de competência distrital é o Código de Edificações. Oriundo do plano inicial, o Decreto n. 596, de 8 de março de 1967 - Código de Edificações de Brasília, o Decreto n. 944, de 14 de fevereiro de 1969 - Código das Cidades Satélites, o Decreto n. 13.059, de 8 de março de 1991 - Código de Obras e Edificações, ratificado pelo Decreto n. 16.677, de 24 de julho de 1996, e a Lei n. 1.172, de 24 de julho de 1996, foram revogados pelo estatuto vigente, exceto no que se refere ao uso e ocupação do solo, posturas, zoneamento, e demais disposições em contrário.

O Código de Edificações do Distrito Federal é estatuto que disciplina a matéria da construção civil e traz em seus preceitos diversos dispositivos que podem ser utilizados como instrumentos a coibir as construções irregulares. A Lei n. 2.105, de 8 de outubro de 1998,

35

Art. 6º - Ao Distrito Federal, no exercício de suas competências constitucionais e legais relacionadas com o meio ambiente, incumbe mobilizar e coordenar suas ações e recursos humanos, financeiros, materiais, técnicos e científicos, bem como a participação da população na consecução dos objetivos estabelecidos nesta Lei, devendo:

II - definir e controlar a ocupação e uso dos espaços territoriais de acordo com suas limitações e condicionantes ecológicas e ambientais (sem grifos no original); ...

VI - assessorará as Administrações Regionais na elaboração e revisão do planejamento local, quanto a aspectos ambientais, controle da poluição, expansão urbana (sem grifos no original) e propostas para a criação de novas unidades de conservação e de outras áreas protegidas;...

VII - participará do macrozoneamento do Distrito Federal e de outras atividades de uso e ocupação do solo;

Art. 10 - Os planos, públicos ou privados, de uso de recursos naturais do Distrito Federal, bem como os de uso, ocupação e parcelamento do solo, devem respeitar as necessidades do equilíbrio ecológico e as diretrizes e normas de proteção ambiental. ...

Art. 12 - Os projetos de parcelamento do solo deverão estar aprovados pela Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, para efeito de instalação e ligação de serviços de utilidade pública, bem como para registro em Cartório de Registro de Imóveis. ...

Art. 15 - É obrigatória a realização de estudo prévio de impacto ambiental para construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades potencialmente causadores de significativa degradação ao meio ambiente. (ALTERADO - Lei nº 1.399, de 10 de março de 1997)

§ 1º - São considerados empreendimentos ou atividades potencialmente causadores de significativa degradação ao meio ambiente, além dos previstos na legislação:

I - criação ou transformação de núcleos rurais, colônias agrícolas, projetos de assentamentos dirigidos, combinados, agroubanos, núcleos hortícolas suburbanos e projetos integrados de colônias;(sem grifos no original)

II - projetos de parcelamento do solo; (INSERIDO - Lei nº 1.399, de 10 de março de 1997)

III - outros projetos de ocupação ou transformação de uso do solo, a critério da Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia.

§ 2º - Quando da aprovação de projeto de parcelamento do solo, o respectivo licenciamento constará do ato administrativo de aprovação, com as limitações administrativas, caso existam; (sem grifos no original).

dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal e foi alterada pela Lei n. 2.516, de 31 de dezembro de 1999, e pela Lei n. 3.419, de 4 de agosto de 2004 e pelo Decreto n. 25.441 de 13 de dezembro de 2004. Da filosofia ao impositivo categórico relativo a obras de engenharia pode-se encontrar nesse código que, por isso, é invocado no auxílio ao combate aos parcelamentos ilegais cujas obras e projetos não são norteados pelo que nele estabelecido, mormente no tocante ao licenciamento da obra³⁶.

Outra forma legal de impor procedimentos adequados a evitar edificações e parcelamentos de solo irregulares é ainda prevista no Código de Edificações, no Capítulo III - Dos Direitos e Responsabilidades - Seção I - Do Profissional, mais especificamente no art. 7º - “Fica o responsável técnico da obra obrigado a nela manter cópia do alvará de construção ou licença e do projeto de arquitetura aprovado ou visado, em local de fácil acesso, para fiscalização”. Claro também é o disposto no art. 8º - “São deveres do responsável técnico da obra: [...] IV - zelar, no âmbito de suas atribuições, pela observância das disposições desta Lei e da legislação de uso e ocupação do solo”. Já de acordo com o parágrafo único, “A comunicação ao órgão de coordenação do Sistema de Defesa Civil do Distrito Federal não exime o responsável técnico da obra de adotar providências para sanar as ocorrências definidas neste artigo”.

A responsabilidade solidária do proprietário na regularização da obra a executar é considerada na Seção II - Do Proprietário. Dispõe o art. 12: “São deveres do proprietário do imóvel: I - providenciar para que as obras só ocorram sob a responsabilidade de profissional habilitado e após licenciadas pela Administração Regional, respeitadas as determinações desta Lei”.

Conta o Poder Executivo, portanto, com base legal para conduzir o parcelamento de solo e está, de ofício, no poder/dever de agir. Consoante dispões o art. 17, “no exercício da vigilância do território de sua circunscrição administrativa, tem o responsável pela fiscalização poder de polícia³⁷ para vistoriar, fiscalizar, notificar, autuar, embargar, interditar e demolir obras de que trata este código, e apreender materiais, equipamentos, documentos,

³⁶ Art. 1º O Código de Edificações do Distrito Federal disciplina toda e qualquer obra de construção, modificação ou demolição de edificações na área do Distrito Federal, bem como o licenciamento das obras de engenharia e arquitetura.

³⁷ Poder de polícia: é aquele que dispõe o poder Executivo para o uso da força

ferramentas e quaisquer meios de produção utilizados em construções irregulares, ou que constituam prova material de irregularidade, obedecidos os trâmites estabelecidos nesta Lei”.

Para a regularização das obras devem, o proprietário e o executor, providenciar o devido licenciamento perante aos órgãos competentes. Contempla o Código de Edificações as seguintes exigências, como se depreende da Seção III - Do Licenciamento, no art. 51L: “As obras de que trata esta Lei, em área urbana ou rural, pública ou privada só podem ser iniciadas após a obtenção de licenciamento na respectiva Administração Regional”.

Concluída qualquer obra, deve ser providenciado o competente “Habite-se” previsto na Seção IV - Do Certificado de Conclusão, art. 56: “Toda edificação, qualquer que seja sua destinação, após concluída, obterá o respectivo certificado de conclusão na Administração Regional, nos termos desta Lei”.

Prossegue o Código de Edificações com um sem-número de imposições que disciplinam a matéria, culminando com indicação das penalidades no caso de desobediência a seus preceitos - Título III - Das Infrações e penalidades³⁸.

Estabelece ainda a solidariedade penal (multa de 80%) entre o executor e o proprietário, além de condições para embargo da obra, competências e outras responsabilizações, inclusive a representação criminal contra o infrator (§ 1º, art. 177), e a demolição da obra ilegal (art. 178).

Finalmente, tratou o legislador, no art. 194³⁹, de cooptar a cidadania para que, exercendo o direito de fiscalização, influencie no processo, trazendo, à autoridade competente, o relato do fato irregular.

³⁸ Art. 160. Considera-se infração: I - toda ação ou omissão que importe inobservância dos preceitos desta Lei e demais instrumentos legais afetos; II - o desacato ao responsável pela fiscalização. Parágrafo único. Todas as infrações serão notificadas pelo responsável pela fiscalização das Administrações Regionais. Art. 161. Considera-se infrator a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que se omitir ou praticar ato em desacordo com a legislação vigente, ou induzir, auxiliar ou constringer alguém a fazê-lo. Art. 162. A autoridade pública que tiver ciência ou notícia de ocorrência de infração na Região Administrativa em que atuar promoverá a apuração imediata, sob pena de responsabilidade. § 1º Será considerado co-responsável o servidor público ou qualquer pessoa, física ou jurídica, que obstruir o processo de apuração da infração. § 2º A responsabilidade do servidor público será apurada nos termos da legislação específica. Art. 163. Os responsáveis por infrações decorrentes da inobservância aos preceitos desta Lei e demais instrumentos legais afetos serão punidos, de forma isolada ou cumulativa, sem prejuízo das sanções civis e penais cabíveis, com as seguintes penalidades:

I - advertência; II - multa; III - embargo parcial ou total da obra; IV - interdição parcial ou total da obra ou da edificação; V - demolição parcial ou total da obra; VI - apreensão de materiais, equipamentos e documentos.

5.5 RELATÓRIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

A Lei Distrital n. 1.869, de 21 de janeiro de 1998, que institui o RIVI não foi revogada quando do advento da Lei 10.267/2001 – Estatuto da Cidade, devendo, porém, resguardar os dispositivos trazidos por este ao ordenamento jurídico.

Diversas são as normas desse instrumento de política urbana que afetam o parcelamento do solo⁴⁰. Impõem o estudo sobre as condições existentes no local do empreendimento e sobre as conseqüências de sua implantação.

A necessidade e a contribuição deste valoroso instrumento para o planejamento urbano repercutem na elaboração dos projetos de urbanização, nas normas edilícias em geral e na prevenção de possíveis conflitos entre a nova obra, objeto do RIVI, o meio ambiente e as condições existentes no local do empreendimento.

³⁹ Art. 194. É direito de qualquer cidadão comunicar à autoridade responsável a ocorrência de irregularidades relacionadas a obras.

⁴⁰ Lei nº 1.869, de 21 de janeiro de 1998 - Dispõe sobre os instrumentos de avaliação de impacto ambiental no Distrito Federal e dá outras providências.

Art. 1º A avaliação do impacto ambiental de empreendimentos, atividades e projetos no Distrito Federal, prevista no art. 289, § 6º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, far-se-á mediante a exigência pelo poder público dos seguintes instrumentos: (sem grifo no original) I - estudo prévio de impacto ambiental - EPIA; II - relatório de impacto de vizinhança - RIVI;

6 CAMINHOS LEGAIS DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NO DF.

O Decreto n. 18.913, de 15 de dezembro de 1997, regulamenta a Lei n. 992, de 28 de dezembro de 1995, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Distrito Federal e dá outras providências. Após estabelecer no seu art. 2º, a legitimidade ativa, incluindo, além do parcelador, a entidade civil representativa dos adquirentes, abrange como se depreende do art. 3º do decreto regulamentador todo o procedimento, que se inicia no antigo IPDF, hoje parte da SEDUH, órgão centralizador da tramitação dos processos. São exigidas, inicialmente, informações e documentos que vão desde a cadeia dominial⁴¹ da propriedade dos últimos vinte anos, documentação pessoal do interessado, até a planta de situação de acordo com o SICAD. Remete-se no § 4º do art. 3º ao Memorial Descritivo de Caminhamento do Perímetro, com uma série exaustiva de exigências.

A SEDUH, após análise inicial, encaminhará o pedido de parcelamento a TERRACAP para emissão de parecer conclusivo sobre a situação fundiária da área (art. 4º). Após o retorno do processo, a Secretaria notificará o interessado para proceder a elaboração do Estudo Preliminar com as diretrizes urbanísticas iniciais, atendida a Lei Federal n. 6.766/79, mormente as determinações preceituadas no art. 6º desse diploma.

O Estudo Preliminar terá, de acordo com o art. 7º, de responder às consultas aos diversos órgãos envolvidos no processo, prestadoras de serviços públicos e hoje, também, à SEMARH, quanto às restrições e recomendações ambientais.

Em roteiro existente no *site* (www.semarh.df.gov.br) da Secretaria estão minuciosamente descritas as etapas e os procedimentos para o imprescindível Licenciamento Ambiental. Dali extrai-se o seguinte trecho:

A Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH tem, no corpo de suas finalidades precípua relevante competência de executar a Política Ambiental do Distrito Federal, instituída pela Lei 041/89, que define o Licenciamento de Atividades Potencialmente

⁴¹ Cadeia dominial: documento exarado dos Cartórios de Registros de Imóveis que relaciona a titularidade da propriedade, no mínimo, ao longo dos últimos 20 anos.

Poluidoras como um dos instrumentos de gestão ambiental. Ao desenvolver um trabalho de parceria com a sociedade civil organizada, a SEMARH vem estimulando a atuação empresarial pró-ativa no sentido de firmar compromissos com a qualidade ambiental, e, conjugando esforços junto aos demais órgãos públicos, procura fortalecer a inserção do uso sustentável dos recursos naturais nos empreendimentos governamentais. O Manual de Licenciamento Ambiental de Atividades Potencialmente Poluidoras disponibiliza à sociedade do Distrito Federal, de forma clara e objetiva, informações sobre os procedimentos necessários à regularização das atividades que utilizem recursos naturais ou que de alguma forma possam provocar degradação ambiental.

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente - Lei n. 6.938/81, que tem como objetivo principal a melhoria da qualidade ambiental do País. A Lei n. 41, de 13 de setembro de 1989, que dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal, estabelece, no seu art. 16, que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades que afetem recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os empreendimentos capazes, de, sob qualquer forma causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento da Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - SEMARH. Os prazos de obtenção, renovação e de validade de cada tipo de licença estão estipulados na legislação. No caso da Licença de Operação, vigora por dez anos.

Ainda do *site* da SEMARH, lê-se que o licenciamento ambiental é constituído de três fases e em cada uma delas a Secretaria tem trinta dias para análise:

Licença Prévia - L.P.: nessa fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade é aprovada a localização e concepção, atestando, se for o caso, a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas demais fases de implementação, após vistoria técnica. Devem ser apresentados os seguintes documentos: requerimento preenchido e assinado pelo responsável; cópia autenticada da identidade e CPF do responsável; contrato social, no de inscrição no GDF e CGC (cópia), no caso de empresas; procuração, quando for o caso, registrada em cartório; mapa de localização do empreendimento, atividade e/ou serviço (escala 1:10.000/SICAD), que poderá ser adquirido na CODEPLAN ou no órgão responsável pelo planejamento territorial e urbano do DF; certidão negativa expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, ou cópia do contrato de arrendamento com o órgão responsável; autorização do proprietário da área, para a realização do empreendimento, atividade e/ou serviço pretendido; formulário de caracterização, específico para cada tipo de empreendimento, atividade e/ou serviço;

declaração do órgão responsável pelo planejamento territorial e urbano do Distrito Federal quanto à compatibilidade do empreendimento, atividade e/ou serviço à legislação aplicável ao uso e ocupação do solo; comprovante de recolhimento do preço da análise do processo de licenciamento – DAR e ainda o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto do Meio Ambiente.

Licença de Instalação - L.I.: libera obras de infraestrutura e autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes. Obtida a Licença Prévia, prossegue o processo com o requerimento da Licença de Instalação e juntada dos seguintes documentos: requerimento preenchido e assinado pelo responsável; projetos básicos do empreendimento, com a descrição do processo de produção; projeto básico de urbanismo e projetos complementares de infra-estrutura (água, esgoto, drenagem pluvial, pavimentação), nos casos de parcelamento do solo; Projeto de Controle Ambiental - PCA e/ou Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD, quando for o caso, bem como a correspondente Anotação de Responsabilidade Técnica - ART de profissional legalmente habilitado pelo CREA-DF; comprovante de recolhimento do preço da análise do processo de licenciamento - DAR.

Licença de Operação - L.O.: autoriza a operação da atividade ou empreendimento após a verificação do cumprimento das exigências que constam nas licenças anteriores e das medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. São necessários: requerimento da LO preenchido e assinado pelo responsável; comprovante do recolhimento do preço da análise do processo de licenciamento – DAR; Poderá ser solicitada documentação complementar. Nos parcelamentos de solo autoriza as licenças para edificação,

As licenças ambientais terão validade a partir da sua publicação em periódico de grande circulação e no DODF, conforme modelo a ser fornecido pela SEMARH, o que deverá ocorrer em até 30 dias, a contar do recebimento da licença, sob pena de caducidade.

O Estudo de Impacto Ambiental - EIA e Respectivo Relatório – RIMA deverão ser realizados em consonância com o termo de referência a ser fornecido pela SEMARH, às expensas do empreendedor, por equipe técnica multidisciplinar, cadastrada na SEMARH e independente do órgão licenciador e do empreendedor/proponente. Os componentes da equipe técnica deverão estar cadastrados no IBAMA, em cumprimento ao que dispõe a Resolução

CONAMA n. 001/88, que regulamenta o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental. Ficará disponível ao público na Biblioteca da SEMARH por, no mínimo, 30 dias antes da audiência pública obrigatória. Esta, necessária nos casos de exigências de EIA/RIMA, RIVI, RIAP e RIAC, é convocada por meio de edital publicado no DODF e em periódico de grande circulação, por três dias consecutivos, com os custos arcados pelo interessado no licenciamento, que entregará os originais das publicações para constarem no respectivo processo. O modelo do edital será fornecido pela SEMARH.

Já o Relatório de Controle Ambiental – RCA deverá ser entregue, sempre acompanhado da ART, quando do requerimento de L.P. e seguirá o termo de referência a ser entregue pela SEMARH, contendo dados sobre o empreendimento e a localização pretendida, assim como os impactos positivos e negativos a serem gerados pela atividade e medidas de mitigação e/ou compensação ambiental.

O Plano de Controle Ambiental – PCA, que deverá ser entregue quando do requerimento de L.I., conterà os programas de mitigação, monitoramento e compensação ambiental, devendo ser elaborado conforme termo de referência a ser entregue pela SEMARH.

O Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD e sua ART são necessários quando se impõe a recuperação de áreas que forem degradadas pela implantação e/ou operação da atividade ou serviço pretendido, e deverá seguir as orientações da ABNT e do Termo de Referência elaborado pela SEMARH.

Informa ainda o órgão licenciador sobre os Instrumentos Intermediários de Avaliação de Impacto Ambiental. São estudos que subsidiam o órgão ambiental na análise do licenciamento de projetos de parcelamento do solo para fins urbanos, com área igual ou inferior a sessenta hectares, como também de projetos de parcelamento do solo com finalidade rural, com área igual ou inferior a duzentos hectares. A solicitação de estudos/instrumentos intermediários não dispensará, obrigatoriamente, a realização do estudo prévio de impacto ambiental.

O Relatório de Impacto Ambiental Prévio – RIAP é exigido preliminarmente ao EIA/RIMA para análise dos aspectos particulares do empreendimento, atividade ou projeto.

O Relatório de Impacto Ambiental Complementar – RIAC é exigido sempre que o órgão ambiental detectar a necessidade de complementação do EIA/RIMA, ou quando a área do empreendimento já tenha sido avaliada parcialmente por esse.

Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI é solicitado para empreendimentos com impactos ambientais localizados nas zonas urbanas e de expansão urbana do DF, ou nas áreas onde seja permitido o uso urbano.

No caso de indeferimento do pleito, A SEMARH providenciará a publicação em periódico de grande circulação e no DODF. O licenciamento ambiental será cobrado, a título de custo de análise nos termos da legislação ambiental vigente, valor esse que será creditado no Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal - FUNAM, sendo os recursos utilizados para a realização de projetos de caráter ambiental.

Completada essa etapa, a SEDUH notificará o interessado para apresentar o Projeto de Parcelamento Urbano (art. 16), elaborado de acordo com as sugestões que relaciona. Vai então o processo ao COMPLAN e após será emitido pelo GDF o Ato de Aprovação a ser publicado no DODF.

A seguir, reproduz-se gráfico esquemático dos procedimentos relativos ao parcelamento de solo atualmente no Distrito Federal. [Figura 1].

ESQUEMA BÁSICO PARA PARCELAMENTO DO SOLO NO DISTRITO FEDERAL

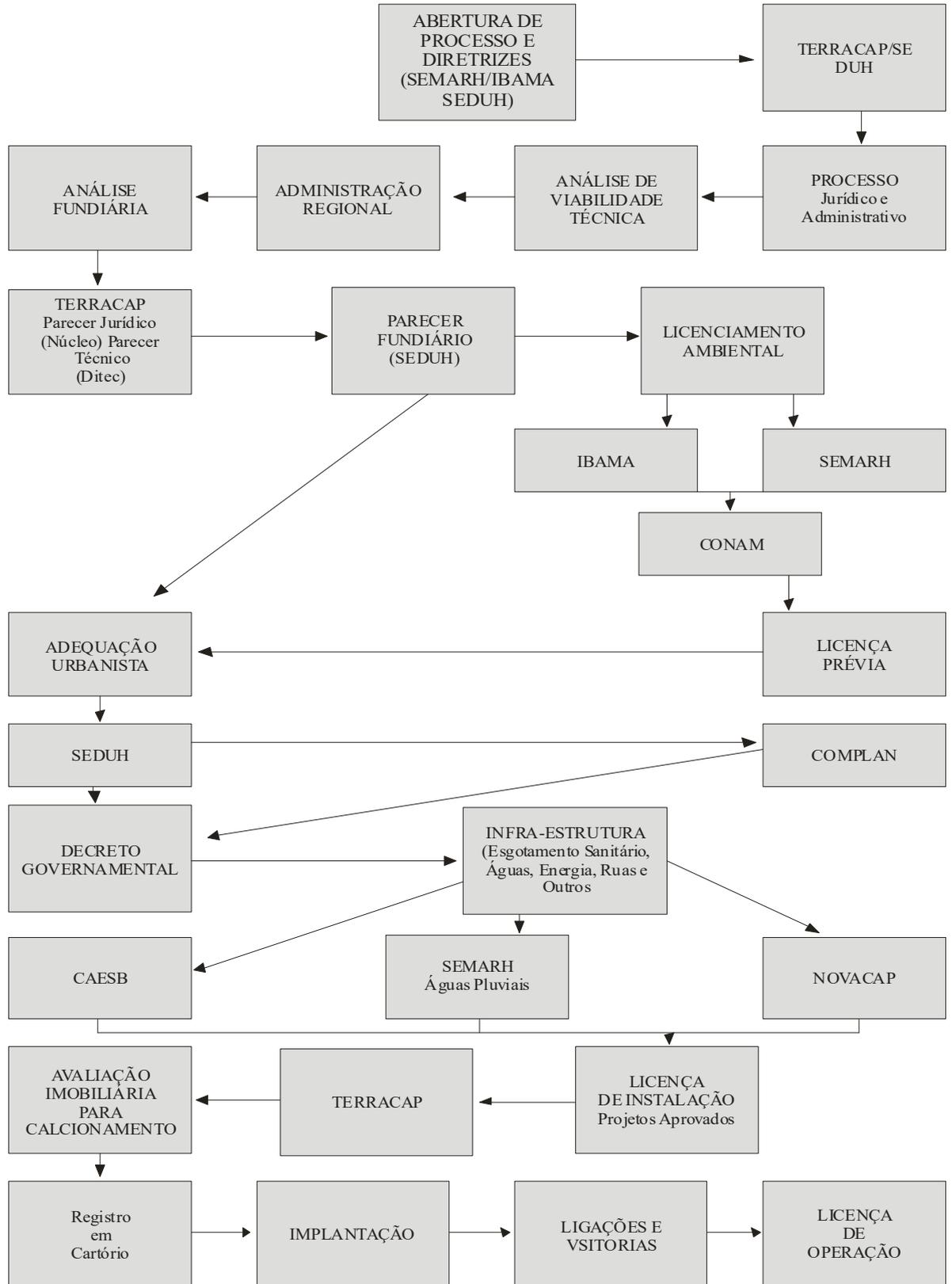


Figura 1

7 A COMPETÊNCIA E O DEVER DE PLANEJAR E DEFENDER O FUTURO DA CIDADE.

O Ministério Público se organiza para a defesa da ordem urbanística. Brasília como em poucos lugares no Brasil e conta com promotoria específica, hoje divididas em seis sub promotorias. Afetas às diversas áreas do DF para as questões de Direito Urbanístico são as Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística do Distrito Federal - PROURB. No estatuto que as define estão descritas no art. 210⁴² suas atribuições comuns.

Quanto à responsabilidade e à resposta do Poder Executivo, o Decreto-Lei n. 58/37 e o Decreto n. 3.079/38 disciplinaram a forma e os requisitos para o encaminhamento do parcelamento de solo. Não contemplaram, todavia, nenhum tipo de apenação àqueles que descumpriram tais exigências esvaziando os objetivos que a lei tentara alcançar. Tampouco alinharam quais os compromissos que os loteadores deveriam ter com infra-estrutura e espaços públicos⁴³. Vale registrar que o parcelamento de solo foi levado a efeito até 1967 sem nenhum controle ou fiscalização maiores, como informa Roberto Gesta Leal sobre o dever do Executivo explicitado na Lei n. 6766/79 que revogou grande parte do Decreto-Lei n. 271/67. A SEMARH, de atuação e importância no processo cada vez mais reconhecida, tem, por sua fiscalização, emitido documento denominado Auto de Constatação, para apontar irregularidades ambientais que podem gerar embargos, pesadas multas e até cominações

⁴² Art. 210 - Aos Promotores de Justiça em exercício nas Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística do Distrito Federal- PROURB - competem, no que couber, as atribuições previstas no art. 2º desta Portaria, e ainda:

I. zelar pela observância do contido no Plano de Ordenamento Territorial (PDOT), nos Planos Diretores Locais (PDLs), nas Normas de Gabarito (NGB), no Código de Obras e Edificações do Distrito Federal (COE), demais normas editais, de zoneamento urbanístico, de posturas e na Lei Federal 6.766/79, promovendo as medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas cabíveis;

....

IV. proceder a verificação, no caso de parcelamento do solo para fins urbanos, inclusive dos sítios de recreio de até 2 (dois) há, da expedição das licenças administrativas e ambientais previstas em lei, bem como o seu registro no cartório competente;

V. promover e acompanhar a ação penal pública em decorrência de crimes envolvendo o parcelamento do solo urbano, assim definido na legislação especial;

VI. promover e acompanhar a ação penal pública em decorrência de crimes comuns, somente nas hipóteses de conexão ou continência destes com crimes envolvendo o parcelamento do solo assim definidos em lei; ...

VIII. promover e acompanhar a Ação Civil Pública - ACP para a defesa da ordem urbanística do Distrito Federal; ...

X. promover e acompanhar outras medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas, bem como exercer as atribuições cometidas pela legislação em vigor ao Ministério Público na proteção dos direitos difusos e coletivos atinentes à ordem urbanística do Distrito Federal, conforme as diretrizes fixadas em lei;...

XII. receber e processar representações, notícias criminais e quaisquer outros expedientes de quaisquer pessoas, por escrito ou oralmente, devendo, nestes casos, reduzi-las a termo, dando-lhes o encaminhamento devido;

⁴³ LEAL, Rogério Gesta. Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. RJ: Renovar, 2003, p. 186.

penais aos que constroem em desacordo com a lei. Tal providência tem seguramente efeito pedagógico e inibidor da prática das construções que afetam o meio ambiente.

A responsabilidade do Poder Legislativo local se mede no histórico do resultado das interferências da Câmara Legislativa do Distrito Federal nas questões de urbanização e parcelamento de solo e desde a implantação da Câmara Distrital, é possível observar os reflexos das disputas eleitorais, em que a luta em favor dos compradores de lotes em parcelamentos irregulares, ou simplesmente das invasões de terras públicas e privadas no DF, confunde-se com a cidadania, confunde-se com a defesa do interesse de alguns, em detrimento do interesse público, expressa na adequada evolução do parcelamento do solo no DF.

Quanto à responsabilidade do Judiciário, a prática jurídica e a eficácia de suas decisões devem objetivar desestímulo ao parcelamento ilegal e até mesmo sua pronta punição. Vista por esse ângulo a jurisprudência resultante da atuação dos magistrados locais, conclui-se que, definitivamente, não será o caráter punitivo da norma legal o responsável pela erradicação dos parcelamentos irregulares no Distrito Federal.

Do Judiciário emanam todos os tipos de decisões amparadas em fundamentações por vezes pitorescas, muita vezes teratológicas, que servem para corroborar a certeza da impunidade por parte dos grileiros profissionais, ou até mesmo do cidadão. Sentenças transitadas em julgado ou decisões interlocutórias, mesmo legais, vão de encontro ao processo de criação de uma cultura, de um canal jurídico e executivo, impositivo adequado. As penas cominadas e a efetividade das punições não atingem o objetivo de coibir o delito e sua repercussão sobre a qualidade de vida nas cidades, o comprometimento do meio ambiente, a exclusão social e a - constitucionalmente finalística - função social da propriedade.

Filosofia ou história, o resultado da participação do judiciário no combate ao parcelamento irregular de solo contribui de forma pífia, sem fazer impor procedimentos eficazes. O Direito e a Justiça são um todo e o parcelamento ilegal do solo em Brasília é cerne desse todo. Para Herkenhoff :

O Poder Judiciário ainda não está advertido para seu papel de tutor das garantias coletivas....O Poder Judiciário já se acostumou ao papel de tutor

das garantias individuais. No que se refere à tutela das garantias coletivas é que vejo o Judiciário despreparado, inerte, desavisado.⁴⁴

Da análise rápida sobre a Jurisprudência, pode-se selecionar alguns significativos pareceres cujos inteiros teores, são transcritos no site www.tjdf.gov.br, e, aqui recomendados como leitura complementar. São parte desse todo e evidenciam como o Judiciário se pronuncia neste momento. É possível observar, como resumo das lides, quase sempre, a não-efetividade dos instrumentos jurídicos. Do inusitado ao folclórico, da fundamentação jurídica séria e daquela, nem tanto, temos de tudo. São trechos extraídos de despachos e decisões destes processos:

APR – APELAÇÃO CRIMINAL, Processo n. 18654/98

...

- Incabível o argumento de que não se aplica a Lei 6.766/79 quando se tratar de loteamento em solo rural, pois o que é relevante para a aplicação desta lei é a destinação a ser dada aos lotes irregularmente criados. O que importa para a caracterização do crime é o parcelamento do solo, sem autorização da autoridade competente, para fins urbanos.

- O fato de a área loteada não ser área pública ou desapropriada não afasta a tipificação do crime, pois mesmo as terras particulares estão subordinadas à Lei 6.776/79.⁴⁵

Brasília (DF), 24 de setembro de 1998.

Desembargador GETÚLIO PINHEIRO – Presidente. Desembargadora APARECIDA FERNANDES - Relatora

RELATÓRIO

Francisco de Souza e Tarcísio Márcio Alonso foram denunciados pela prática do delito de ‘parcelamento ilegal no solo para fim de edificação urbana, na modalidade qualificada, além de ocultação fraudulenta aos adquirentes e/ou a interessados da ilegalidade do empreendimento...’.

Foram, assim, imputados aos apelantes os crimes previstos no artigo 50, inciso I e parágrafo único, inciso I e artigo 50, inciso III, c/c artigo 51, da Lei 6.766/79, c/c art. 69 do CP. O feito teve regular processamento, sobrevivendo sentença condenatória (fls.456/471), na qual foram fixadas as penas, em

⁴⁴ HERKENHOFF, João Batista. **Para onde vai o direito?** reflexões sobre o papel do Direito e do jurista. 2.ed.ver.atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 102.

⁴⁵ TJDF: Órgão: Segunda Turma Criminal, APR – APELAÇÃO CRIMINAL, Processo: 18654/98, Apelantes : F. T. M. A., Apelado: JSTIÇA PÚBLICA, Relatora Desª. APARECIDA FERNANDES, Revisor Des. :VAZ DE MELLOEMENTA: PENAL. PARCELAMENTO ILEGAL DO SOLO PARA FIM DE EDIFICAÇÃO URBANA. LEI Nº 6.766/79. NULIDADE DA SENTENÇA. SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO. ÁREA DE POSSE E DOMÍNIO PARTICULAR. CONDOMÍNIO EM ÁREA RURAL. APLICABILIDADE DA LEI 6.766/79.

definitivo, de 03 (três) anos de reclusão, em regime semi-aberto, e o pagamento de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa, equivalendo cada dia-multa a 05 (cinco) vezes o salário mínimo vigente à época do fato, para Tarcísio Márcio Alonso, e a 01 (uma) vez o salário-mínimo, para Francisco de Souza. Irresignados, apelam os réus, alegando, preliminarmente, nulidade da r. sentença, porque não aplicada a suspensão condicional do processo. No mérito, aduzem que há nulidades apontadas em alegações finais e não afastadas na r. sentença; que a área em discussão é de posse e domínio particular; que o condomínio está em área rural e que inaplicável a Lei 6.766/79. Contra-razões nas fls. 519/536. Parecer Ministerial nas fls. 539/560, pugnando pelo conhecimento e improvemento do recurso.

É o relatório.

Dessa apelação, recomendamos a leitura das justificativas dos votos para ilustrar até onde vão as razões do Judiciário ao aceitar que se prossiga agindo à margem da lei e da justiça para parcelar o solo do DF. Outras inúmeras justificativas caminham no mesmo sentido, como se depreende do seguinte trecho:

Não é a lei penal que vai coibir as condutas nocivas, mas uma ação mais eficaz e efetiva do próprio Estado na defesa do seu patrimônio o que não tem sido feito ao longo dos últimos tempos, especialmente aqui em Brasília, onde os loteamentos clandestinos proliferaram à sombra da leniência do Poder Público. (TJDF - Des. George Lopes Leite)

Já em embargos de declaração sobre a mesma temática, assim se pronunciou o TJDF ⁴⁶

1. Não constitui supressão de instância excluir-se da apreciação da Vara de Execuções Criminais o tema 'prescrição'.
2. Acolhe-se o entendimento de que a prescrição da pretensão punitiva estatal, em crimes de parcelamento irregular de solo, inicia-se com a primeira venda de lote, sendo os atos posteriores apenas exaurimento da infração penal.
3. Portanto, mais de quatro anos se passaram entre a data fato e o recebimento da denúncia, o que impõe a declaração de prescrição da pretensão punitiva do embargante, inclusive, realçando que a decisão da Câmara transitou para o d. Ministério Público.
4. Recurso provido.

ACÓRDÃO Acordam os Desembargadores da Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS - Relator, JAIR SOARES, GETULIO PINHEIRO, WALDIR LEÔNIO JÚNIOR, ROMÃO C. DE OLIVEIRA e VAZ DE MELLO -

⁴⁶ TJDF, Órgão: Câmara Criminal, Classe: EMD/EIR – Embargos de Declaração nos Embargos Infringentes Criminais. Processo: 2000.06.5.005498-2, Embargante : W. P. da R., Relator Des.: SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS EMENTA - PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. LOTEAMENTO IRREGULAR. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. PENA IN CONCRETO. RECONHECIMENTO. EXTINÇÃO DE PUNIBILIDADE. EFEITO INTEGRATIVO.

Vogais, sob a presidência do Desembargador EDSON ALFREDO SMANIOTTO, em DAR PROVIMENTO AOS EMBARGOS. DECISÃO POR MAIORIA, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília-DF, 30 de abril de 2003.

Desembargador EDSON ALFREDO SMANIOTTO - Presidente

Desembargador SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS - Relator

No voto, o relator consigna importante interpretação para o encaminhamento da questão penal relativa ao parcelamento ilegal, quando conclui: “Aceitando-se esse norte, é de se acolher também o entendimento de que a prescrição se inicia com a primeira venda de lote, sendo os atos posteriores apenas exaurimento da infração penal”. De uma só vez e com argumento puramente jurídico - sobre o crime instantâneo e o crime continuado - conseguiu o tribunal competente remeter à prescrição a quase totalidade dos crimes de parcelamento de solo no DF. Esse detalhe jurídico trouxe durante muito tempo a consequência negativa de induzir novo crime, praticado com a venda de pretensos lotes por documento particular com data anterior – dizem, inclusive, com firmas reconhecidas de forma fraudulenta em certos cartórios.

Para melhor compreender a participação das decisões jurisprudenciais é importante a leitura de inteiros teores dos mais diversos julgados das instâncias de base até as superiores. Indicamos, entre outros, a leitura de algumas peças:

Processo 2002.00.2.008972-8 HC – Conselho da Magistratura – TJDF;

Processo 2000.02.1.5005165-2 – APR – Primeira Turma Criminal – TJDF;

Processo 2002.00.2.007039-4 – HBC – Primeira Turma Criminal – TJDF;

Processo 2000.01.1.07834-0 – SER – Segunda Turma Criminal – TJDF .

Importante lembrar a existência de bem sucedidas experiências com tribunais ambientais que são defendidas em vários países e especialmente a “Land and Environment Court of New South Wales” do Estado de New South Wales na Austrália.

8 OUTROS ATORES

8.2 SIV-SOLO

Órgão instituído como partícipe do processo de preservação ambiental, foi o Serviço Integrado de Vigilância do Solo – SIV-SOLO, criado pelo Decreto n. 14.592, de 28 de janeiro de 1993, alterado pelo Decreto n. 16.281 de 16 de janeiro de 1995. Atuante e combativo informa o SIV-SOLO que participa das ações, no tocante à competência específica quanto à fiscalização, de modo a prevenir, controlar, erradicar invasões no território do DF e exercer a fiscalização nos parcelamentos irregulares do solo.⁴⁷

Cabe salientar que o SIV-SOLO só coordena as erradicações quando o órgão competente não o faz por qualquer motivo. A Administração Regional, a SEMARH e demais órgãos têm o poder de polícia para erradicar qualquer invasão, obra ou parcelamento irregular.

8.3 POLÍCIA MILITAR FLORESTAL

Com a capacitação e o aparelhamento de uma polícia específica, supõe-se melhores condições de suporte quando necessária a força nas ações dos órgãos públicos e na execução das decisões judiciais. A Companhia de Polícia Florestal do Distrito Federal conta com competências específicas quanto à fiscalização.

Tem, o órgão a missão de executar ações e operações militares mediante tipo específico de policiamento ostensivo visando à preservação da fauna, das florestas e demais formas de vegetação, das extensões d'água e mananciais, coibindo as extrações irregulares dos recursos

⁴⁷ 2 - Procedimentos Básicos de Atuação: Para prevenir e/ou controlar diariamente duas equipes, só do SIV-SOLO, saem a campo às 08:00h. Uma para fiscalizar invasões de áreas públicas e outra para fiscalizar os Condomínios e/ou parcelamentos irregulares.

Diariamente, às 13:30h, duas equipes compostas pelo SIV-SOLO, SISIF, Administração Regional, TERRACAP, FZDF, DER, IEMA, SEMATEC e PMDF saem para fiscalizar os Condomínios e/ou Condomínios parcelamentos irregulares. Como resultado de tudo são preenchidos relatórios e/ou IPIS (Informação sobre Parcelamento Irregular do Solo) que são analisados e dão origem a operações de erradicação.

Para erradicar: A erradicação é a medida extrema adotada quando esgotados todos os outros recursos; Basicamente tem origem na solicitação de um dos órgãos responsáveis também pela prevenção, controle, fiscalização e erradicação.

minerais e a poluição, em qualquer de suas formas por todo quadrilátero do DF. Informa o *site* da PMDF sobre os procedimentos básicos de atuação, explicando que compete à Polícia Militar Florestal proteger contra agressões ao meio ambiente e preservá-lo, conservando-se para as presentes e futuras gerações, de maneira preventiva e repressiva. Mantém policiamento fora das unidades de conservação de todo DF, visando a coibir qualquer ilícito ambiental.(site www.pm.df.gov.br)

9 A CIDADANIA

Para Roberto Aguiar “a eficácia e a legitimidade dos órgãos administrativos são diretamente proporcionais à pressão, fiscalização e exigência da cidadania.”. ainda de acordo com o mestre, referindo-se à Constituição, concentra-se na ação do cidadão a esperança de um controle melhor e mais eficaz em relação ao meio ambiente. E observa: “Cabe à cidadania tornar esses direitos ativos, seja exercendo-os, seja forçando sua regulamentação, quando for necessário. Se as disposições constitucionais ficarem no papel, certamente elas irão sendo dissolvidas pelo desuso, perdendo sua significação original e morrendo para a ordem social”⁴⁸.

Esse autor indica ainda caminhos a seguir e estratégias na luta jurídico-ambiental e discorre, entre outras medidas, sobre a “...necessidade de reencontrar a relação perdida entre cidadania e direito”, concluindo que:

“... não podemos esquecer da cidadania ativa e cairmos em uma prática meramente técnica... Diante disso, urge trabalhar no sentido da constituição de uma cidadania ambiental traduzida por todos aqueles que procuram uma sociedade mais justa, em um mundo mais justo, harmonicamente relacionados com a biosfera e o cosmos que nos dão guarida”⁴⁹.

O que se constata é que o cidadão na luta pela sobrevivência, por melhor condição de vida, por espaço digno para morar em seu enfrentamento da realidade nacional, na observação do comportamento do Executivo, da participação do poder Legislativo e da insipiente eficácia do judiciário, ignora o significado da Escritura Pública e despreza o domínio⁵⁰. Desacredita da necessidade do parcelamento legalmente implantado para aderir em massa, aos lotes ilegais. Como bem demonstram as fotos do ANEXO que ilustram o presente texto, esses hoje, oferecem condições muito semelhantes aos que resultaram de parcelamentos legais.

⁴⁸ AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Direito do meio ambiente e participação popular** – 3. ed. Brasília: IBAMA, 2002, p. 89

⁴⁹ Ibidem, p. 36.

⁵⁰ Domínio: Termo jurídico para a propriedade regularizada por escritura pública registrada no registro de imóveis competente.

Afirma Gabriel Chalita, em seu tratado sobre a Ética:

Para ser feliz, precisamos que nossas necessidades materiais sejam satisfeitas, isto é que tenhamos alimentos que nos sustentem, água pura para saciar nossa sede, vestes para proteger nossos corpos, uma moradia adequada, etc. Esse conforto mínimo é fundamental para uma existência digna (sem grifos no original)⁵¹

Diversos são os movimentos, normalmente associações, de defesa dos direitos dos moradores dos condomínios implantados. Atuantes, encontram na Câmara Legislativa o principal reduto de defesa de seus interesses. Cada condomínio tem sua associação, geralmente denominada associação dos moradores, que pugna por seus interesses e estão, até por lei, legitimadas para este mister.

As mais atuantes organizações não-governamentais que participam do processo reunir-se no Fórum das Organizações Não-Governamentais Ambientais do Distrito Federal, que existe desde 1997, “como uma reunião dos representantes das entidades filiadas em torno de uma Carta de Princípios e de uma estrutura mínima”. (forum@ambiente.org.br acessado em 01 de março de 2005). O mesmo *site* informa existirem cerca de 35 ONGS filiadas⁵².

⁵¹ CHALITA, Gabriel Benedito Issaac, Os dez mandamentos da ética. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2003, fls. 190.

⁵² Ambiental Cafuringa, Associação Amigos do Futuro, Associação de Amigos do Parque Nacional – AFAM, Associação de Amigos e Moradores de Sobradinho – AMA, Associação de Voluntários Patrulha Ecológica – APE, Associação dos Defensores e Amigos do Condomínio Verde – Converde, Associação dos Moradores Lindeiros e Amigos do Canjerana – AMLAC, Associação Olhos D’água de Proteção Ambiental – AOPA, Berço das Águas, Centro de Desenvolvimento de Educação Ambiental – CEDEAM, Companheiros Andarilhos de Brasília – CABRA, Comunidade Bahá’í do Brasil - BAHÁ’Í, Ekip Naturama, Espeleogrupo de Brasília – EGB, Fundação Cebrac, Fundação Pró-natureza – FUNATURA, Fundação Sociedade e Desenvolvimento- FSD, Grupo Ambientalista Ypê Amarelo – GAYA, Instituto Brasileiro para a Vida – IBRAV, Instituto Educacional Cultural e Social Ideologia Alternativa de Brasília – IECSIAB, Instituto de Pesquisa e Ação Modular – IPAM, Instituto Huah do Planalto Central, Instituto para o Desenvolvimento Ambiental – IDA, Instituto Recicla Brasil, Instituto Sociedade, População e Natureza – ISPN, Instituto Verde Vida, Movimento Ecológico do Lago MEL, Sociedade Cultural dos Amigos de Planaltina,GO – SCAP, Sociedade de Amigos da Reserva e do Parque do Guará – SAPEG, Sociedade de Amigos do Jardim Botânico – SOBOTÂNICA, União dos Amigos do Lago Sul – UAL, União dos Escoteiros do Brasil, Universidade da Paz - UNIPAZ, WWF do Brasil.

10 A REALIDADE DOS PARCELAMENTOS EXISTENTES

O quadro atual e suas principais conseqüências são analisadas para conhecimento e registro deste momento, de modo a tentar-se entender o que realmente significam tantos parcelamentos no futuro da organização urbana sustentável e do direito urbanístico na Capital.

Em qualquer cidade de qualquer país, é desejável que a urbanização seja implantada ou expandida na forma da lei e com os estudos técnicos que prevejam os resultados e orientem a execução das obras. Em todo o País, temos iguais problemas de parcelamentos ilegais e de ‘inchaço’ urbano, sem o devido embasamento teórico, técnico e legal.

Só em São Paulo tem-se hoje, segundo reportagem do jornal Folha de São Paulo, “metade da população morando em habitações irregulares e cerca de 3 milhões de pessoas vivendo em loteamentos irregulares”⁵³.

Diante da questão “Qual seria o caminho para a solução do problema da Habitação no Brasil (favela, casa popular, habitação coletiva, individual, etc.)?”, respondendo ao questionário Inquérito Nacional de Arquitetura, elaborado pelo Jornal do Brasil e publicado nos dias 25 de fevereiro de 1961, 2, 4, 11, 18 e 25 de março de 1961, afirma Lúcio Costa: excluída a consolidação de favelas, todos os demais caminhos são válidos, dependendo das circunstâncias.⁵⁴

Comparando os ‘condomínios’ irregulares de Brasília às favelas da época, temos que aqueles, de classe média mas, em sua essência legal em tudo semelhantes a estas, devem ter sua consolidação contestada. O que o lúcido mestre Lúcio Costa seguramente quis dizer, foi que a expansão urbana deve acontecer em dinâmica que se anteceda à favela, à invasão e ao parcelamento ilegal como um todo.

A área estudada, o Distrito Federal, de arrojado planejamento urbano iniciado com o Plano Piloto do mestre Lúcio Costa, evoluiu em urbanização para as cidades satélites e de forma descontrolada, viu-se instalado o quadro atual de uma periferia com incontáveis problemas de expansão urbana irregular. Omite-se o poder executivo, é pouco eficaz o

⁵³ Jornal Folha de São Paulo edição de 04.06.2000, Caderno I, pp. 1.

⁵⁴ XAVIER, Alberto. **Lúcio Costa** : sobre arquitetura. 1º Volume. Centro dos Estudantes universitários de arquitetura, Porto Alegre: CEUA, 1962, p. 327.

laborioso trabalho do Ministério Público, mostrando-se ainda insignificante o resultado da participação da cidadania.

Em Brasília, jovem cidade planejada, iniciada de forma correta do ponto de vista do planejamento urbano, seria de se esperar resultado melhor. A realidade atual carece de estatística e dados mais apurados para se estabelecer a real dimensão do problema. Será da maior importância o estancamento do processo de inoperância do Executivo na questão do parcelamento do solo no DF. Nesse sentido, é de observar “luz no fim do túnel” com um início de dinamização do processo trazido pela SEDUH e pela SEMARH. O aperfeiçoamento da ação dos outros atores - o Ministério Público, a Justiça e a cidadania - podem trazer resultados positivos.

De início a impunidade, a demanda reprimida pelos terrenos, a explosão demográfica do Distrito Federal, em contraste com a miséria disseminada pelo País, dão ares de Eldorado à Capital Federal e atraem imensa massa de brasileiros que, garantidos pela Constituição Federal, estão, legitimamente, em busca de melhor qualidade de vida.

A eficácia é um dos objetivos do ordenamento jurídico. A utilização dos instrumentos disponibilizados no conjunto legal necessita da cidadania, do Executivo e do Judiciário para impor resultados. Quanto ao direito e sua força, leciona Bobbio:

O ordenamento jurídico tomado em seu conjunto só é válido se for eficaz (sem grifos no original). A norma fundamental que manda obedecer aos detentores do poder originário é aquela que legitima o poder originário a exercer a força; e nesse sentido, sendo que o exercício da força para fazer respeitar as normas é uma característica do ordenamento jurídico, a norma fundamental, tal como foi aqui concebida, é verdadeiramente a base do ordenamento jurídico.....

A definição do Direito que aqui adotamos, não coincide com a de justiça. A norma fundamental está na base do Direito como ele é (o Direito positivo), não do Direito como deveria ser (o Direito justo). Ela autoriza aqueles que detêm o poder a exercer a força, mas não diz que o uso da força seja justo só pelo fato de ser vontade do poder originário. Ela dá uma legitimação jurídica, não moral, do poder. O Direito como ele é expressão dos mais fortes, não dos mais justos. Tanto melhor, então, se os mais fortes forem também os mais justos.⁵⁵

Na omissão e incompetência impunes do Executivo local para desenvolver a implantação legal de novos núcleos e ordenar o desenvolvimento urbano em todo o DF, no

⁵⁵ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. trad. Maria Celeste C. J. Santos; ver. Téc. Cláudio de Cicco; apres. Tércio Sampaio Ferraz Júnior – Brasília: Universidade de Brasília, 10ª edição, 1999. p. 67.

desprezo dos instrumentos disponíveis (verbas, aparato administrativo, poder de polícia, desapropriação etc), e até na sua passividade conivente e politiqueira para repressão e controle da ilegalidade das expansões, vê-se a realidade de uma ocupação rural transformada em urbana, desordenada e sem um mínimo de critério técnico de urbanização. Vias que não se articulam, sem hierarquia, não oferecem as mínimas condições de conforto e segurança aos usuários, não garantem fluxos de pedestres e veículos, tráfego local, acessibilidade, equipamentos urbanos e outros aspectos. Gerado está um caos ambiental com a ocupação de matas, veredas, encostas, nascentes e um sem-número de espaços que por lei e por critérios mínimos de sustentabilidade e de planejamento urbano, devem ser observados.

O aparato legal distrital foi muitas vezes, em última forma, incentivador da ilegalidade fundiária, especialmente quando passa a contar com cominações determinando ao Administrador a autorização de comércio e o fornecimento de serviços públicos (energia, água e coleta de lixo). Também parece determinante no processo a chegada das novas Regiões Administrativas do GDF, algumas delas com circunscrição sobre área onde somente se encontram parcelamentos irregulares.

Sem o necessário Estudo de Impacto Ambiental, Estudo de Impacto de Vizinhança, e análise dos recursos hídricos, das questões de drenagem e entrega de águas pluviais, de captação e destinação de esgoto, da preservação de espécies da flora e da fauna autóctones, das reservas legais, dos gabaritos, das densidades demográficas adequadas e dos equipamentos urbanos, surgem imensos núcleos implantados às barbas dos responsáveis pelo licenciamento e controle que posteriormente, capitalizam politicamente sua forçada regularização.

De certa forma, afigura-se ineficaz, por fim, a laboriosa e reconhecida participação do Ministério Público e da cidadania para impedir ou inibir a realidade de que hoje o Distrito Federal tem quase cinqüenta por cento de suas áreas urbanas, parceladas ao arrepio da lei e dos critérios técnicos mínimos necessários.

Independente da situação fundiária, que, em princípio, determina a competência da Justiça para os processos-crime contra os parceladores irregulares, grileiros, ou não, as terras do entorno do Plano Piloto da Capital Federal foram sendo ocupadas por inúmeros parcelamentos, aqui denominados condomínios. Irregulares, assentados em terras públicas, em terras particulares em regularização, em parcelamento legal, contam hoje, possivelmente,

mais de mil núcleos (só em Vicente Pires e Arniqueiras, são quase 500), com variado número de lotes e habitantes, com diferentes topografias e consideráveis problemas a serem solucionados.

O Executivo, inicialmente, pela CODEPLAN, e depois por um emaranhado de órgãos e secretarias tratou, quase sempre da expansão urbana, sem considerar a demanda. À luz de critérios pouco técnicos e atropelando todo o arcabouço legal de procedimentos imprescindíveis, a garantir a sustentabilidade do conjunto, vieram Celândia para 250.000 habitantes, Samambaia, para 150.000 habitantes, Santa Maria, para 65.000 habitantes, Riacho Fundo, para 35.000 habitantes e diversos outros assentamentos habitacionais ou de atividades empresariais. A maioria foi implantada já na vigência das leis ambientais, mas nem sempre observaram seus preceitos.

Devido possivelmente, à proximidade física, à existência de grandes áreas até então rurais e à falta de força fiscalizadora eficaz, paralelamente à lenta ação governamental de parcelar o solo, foram surgindo, a partir do início dos anos 70, um sem-número de parcelamentos ilegais de terras públicas e particulares no entorno do Plano Piloto. Terras arrendadas pela antiga Fundação Zoobotânica do Distrito Federal em núcleos rurais próximos ao centro urbano, especialmente a Colônia Agrícola Vicente Pires e a Colônia Agrícola Arniqueiras, nas quais as chácaras foram, à luz do dia, parceladas em lotes para atividades de todos os tipos, em terrenos das mais diversas áreas, com características e para uso urbano à revelia da lei e dos critérios técnicos de urbanização, ambientais ou de sustentabilidade. Emerge hoje no local comprometedor adensamento por construções verticais de vários pavimentos.

Surgiram, em direção a Sobradinho, mais de 150 parcelamentos - os condomínios irregulares da região posteriormente chamada de o Grande Colorado. Nestes se apresentam crítica a questão dos vazios urbanos, são inúmeros os problemas de erosão e de transporte. Os condomínios do Lago Sul, em expressivo número de parcelamentos de classe média totalmente ilegais ou em legalização, não param de invadir as terras reservadas para a futura barragem do São Bartolomeu, tida como reserva hídrica para a cidade e ainda, de arrasar as matas ciliares, as nascentes, acuando-se ou pondo-se para correr a fauna. Na mesma região, foi implantado pelo Executivo, na várzea da Papuda o núcleo denominado “ São Sebastião” , que abriga população de baixa renda e acumula todos os problemas de urbanização possíveis, elevado hoje à categoria Região Administrativa do GDF. Na região de Taguatinga, Vicente

Pires e Águas Claras, ainda em condomínios de classe média ou na invasão da Estrutural, entre Taguatinga e o Plano Piloto, no Araponga, em Planaltina e nos Itapoãs 1, 2 e 3, na região do Paranoá, tomados por população de baixa renda, estima-se que habitam hoje mais de trezentas mil pessoas que ignoram a titularidade da terra e transacionam com o chamado ‘direito’ sobre o bem, um instituto prático da posse. Escritura é palavra maldita, o que se faz é contrato de compra e venda com recibo simples, aos quais, há algum tempo, recusam os cartórios por instruções, da Corregedoria, o reconhecimento de firmas (assinaturas).

Há conseqüências negativas de toda a ordem, uma das quais foi noticiada com alarde em manchete na página 15 do Correio Brasiliense de segunda-feira, 28 de fevereiro de 2005 – “ESTRUTURAL CONTAMINADA”. Na matéria da jornalista Samanta Salum, destaca-se a necessidade de transferência de parte da população da Vila Estrutural por risco à saúde, e a disposição do governo para regularizar o parcelamento ali existente, correndo atrás do prejuízo, estimulando assim, novas invasões.

Este estudo está amparado por visitas pessoais e sobrevôo por todos os parcelamentos citados e outros mais, que resultaram na constatação de incontáveis conseqüências não menos importantes e comprometedoras registradas nas fotos que estão em Anexo, das quais se destacam:

1. O costume - a forma como foram acontecendo os parcelamentos em todo o Distrito Federal trouxe como conseqüência maior o desprezo das pessoas pela titularidade da área por essas ocupadas. Sem entender o significado do parcelamento legal, não conhecendo a equação resultante de todas as leis de parcelamento, da adequação ambiental, do urbanismo e do direito urbanístico, contribui o cidadão com a ilegalidade que se fez costume e compromete o futuro sustentável.

2. A Erosão – Mostra-se incontrolável erosão dos solos em quase todos os condomínios, recentemente objeto da manchete do caderno ‘Cidades’ do Correio Brasiliense publicada no dia 25 de março de 2005: “Moradores de condomínios do Colorado (Grande Colorado) estão assustados com as depressões do solo que avançam em direção às casas. Problemas causados por águas pluviais atingem pelo menos 2.000 pessoas em loteamentos. A ameaça da erosão”.

3. A Degradação ambiental - a ocupação de áreas próximas aos rios e córregos resultou na contaminação das águas de superfície e no comprometimento dos lençóis freáticos. Está seriamente comprometido o Córrego Vicente Pires, que deságua no lago Paranoá e passa pela invasão da Estrutural e pelo parcelamento irregular das chácaras da antiga Colônia Agrícola de mesmo nome onde começam a brotar edificações de quatro e até seis pavimentos.

4. O comprometimento da malha urbana – Nota-se a degradação do macro sistema viário com a geração de fluxos desconhecidos, não previstos e inteiramente desconectados com o Plano Piloto. As vias têm dimensionamento e desenho inadequados, não considerando o sistema viário do parcelamento ilegal vizinho e o plano original da Capital e o conjunto.

5. A falta de equipamentos urbanos - inexistem espaços destinados aos equipamentos urbanos, serviços e administração públicos, escolas, hospitais, praças, comércio, lazer e etc. Nesses condomínios são inteiramente ignoradas as reservas legais de área de vegetação a ser preservada.

6. A vizinhança - No que refere-se à falta do Estudo de Impacto Ambiental e o RIMA, é de lamentar o pesado comprometimento do meio ambiente e a impossibilidade de se dimensionar o abastecimento futuro. Mas há que se lembrar ainda que, sem o devido estudo de Impacto de Vizinhança, a sustentabilidade, a vida e o conforto, vão sendo irremediavelmente comprometidos. Ficam reduzidas ou inexistentes as áreas verdes e de preservação nos percentuais adequados, o traçado urbano não garante os fluxos e a desobediência ao macro zoneamento compromete a qualidade de vida. O adensamento é inadequado.

7. As dificuldades de manutenção – são grandes os ônus e as dificuldades para o poder público no tocante ao planejamento da cidade, à segurança pública, à saúde, à educação, à infra-estrutura, ao fornecimento de água e energia, à captação e tratamento de esgoto, à coleta de detritos e à manutenção em geral. Não menos problemática é a questão dos transportes coletivos e da circulação. Sem o devido planejamento demográfico, a

impossibilidade de otimização dos equipamentos urbanos determinada pela existência de enormes “vazios” torna a manutenção excessivamente onerosa.

8. A perda de receita - a falta de arrecadação dos tributos relativos à propriedade urbana e sua transferência inviabiliza os meios para a atuação do Executivo e compromete as verbas arrecadadas nas demais áreas do DF. Com base em dispositivos do Código Tributário, na necessidade de arrecadar e na necessidade de o detentor se sentir, de alguma forma, próximo à legalidade, desde 1996 alguns parcelamentos iniciaram o pagamento do IPTU e da Taxa de Lixo.

O primeiro parcelamento de solo devidamente legalizado no Distrito Federal em terras particulares, denominado Chapéu de Pedra, localiza-se na área de expansão urbana do Tororó, Região Administrativa de Santa Maria. Situado em terras da antiga Fazenda Santa Bárbara, na saída para Unai logo após a Escola de Administração Fazendária, tem 249 lotes residenciais e 20 lotes comerciais de área média 500 m². O licenciamento do parcelamento teve início em 1992, com o pedido junto à Secretaria de Viação e Obras que, à época comandava o processo. Percorrendo os canais das repartições, em morosos trâmites legais até então, desconhecidos aos parceladores e dos entes públicos, o processo passou pela Terracap⁵⁶, pelo Ibama, pela Secretaria de Obras, pelo IPDF, pelos cartórios, pelas concessionárias de serviços públicos, num ir e vir incessante que abriu caminhos, saltando obstáculos até a expedição da Licença Prévia em 18 de outubro de 1996. Apresentado o projeto urbanístico, restou aprovado pelo Decreto n. 19.123, de 26 de março de 1998⁵⁷.

A expedição da Licença de Implantação pelo IEMA/DF foi datada de 1º de outubro de 1999 e a Licença pra Execução de Obras – Licença n. 001 SO/2000 – DPCO – SO – GDF, de 07 de janeiro de 2000, numa tramitação que durou oito anos pelos sinuosos caminhos das repartições públicas, abrindo frentes quando muitas vezes funcionários não sabiam nem como encaminhar as soluções. Nesse parcelamento, a venda dos lotes somente se deu após cumpridas todas as exigências legais, inclusive asfaltamento, implantação de meios-fios, de rede elétrica e de iluminação pública, de distribuição de água e de captação de águas pluviais.

⁵⁶ TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília – Empresa pública encarregada de administrar as terras no Distrito Federal.

⁵⁷ DODF de 27 de março de 1998. fls 3 a 8.

Há de ser observado que o loteamento com a infra-estrutura completa, legalizado, já integralmente vendido, não logrou estimular aos adquirentes a efetivar construções e ocupação do local, talvez pela distância. Existem, no lugar, somente três terrenos ocupados. Outra observação é que o Chapéu de Pedra, por ser legalizado está impedido de ser cercado e não tem guarita, podendo estas, serem também, causas determinantes da sua não ocupação até agora.

Em relação aos loteamentos para classe média, assumiu a TERRACAP a regularização do Condomínio Holywood, estabelecido em terras públicas. Adotando o modelo de licitação com “direito de preferência”, venderam-se em 2003, aproximadamente mil lotes a proprietários que até hoje, mesmo em dia com suas prestações, não estão autorizados a construir porque o IBAMA não libera a Licença de Operação, tendo em vista a não complementação da infraestrutura. Percentual significativo de construções ilegais está sendo executado no local.

Por outro lado, a cruel realidade da política omissiva e perniciosa do Poder Executivo resulta hoje, por exemplo, na invasão do Itapuã 1, 2, 3, junto ao Paranoá, onde, desde 2000 aglomeram-se cerca de 30.000 pessoas em ‘lotes’ implantados, à luz do dia sem, EIA, sem urbanismo, sem urbanização, sem humanismo, sem rima e sem poesia. Trata-se de efetivo parcelamento de solo rural transformado em urbano, aceito e referendado pelo Executivo com a criação de Região Administrativa própria, à margem da lei, do interesse coletivo difuso que falam a Carta Magna e o Estatuto da Cidade e sobretudo, do equilíbrio ambiental, no mínimo, colocado em risco. É o que mostra o teor da matéria divulgada no Jornal do CREA-DF de março de 2005 sob o título “ Itapuã é a mais nova cidade do DF” .

Outras iniciativas vão sendo praticadas por particulares e por agentes públicos no encaminhamento da questão. No Setor Habitacional Tororó, Região Administrativa de Santa Maria, certa Associação dos Empreendedores do Setor Tororó - AETOR, contratou o EIA/RIMA de todo o futuro bairro e o apresentou ao IBAMA para análise e início do licenciamento ambiental de todos os parcelamentos ali pretendidos. No Setor de Chácaras do Lago Oeste, está sendo estabelecida a parceria entre os ocupantes das terras e os representantes da União para agilizar as regularizações.

Registramos finalmente, que a facilitação e o apoio trazidos por legislação e atos do Legislativo e do Executivo na fixação dos condomínios, tais como a autorização para o

comércio, o fornecimento de energia elétrica e agora anunciada a de água, a cobrança de IPTU, a coleta de lixo e a vista-grossa sobre as questões ambientais e fundiárias, são determinantes no incentivo à permanência da ilegalidade e do surgimento de novos focos de parcelamentos ilegais. Não menos significativos são os arroubos de certos políticos parlamentares na defesa, interessada, da ocupação irregular quando como agentes públicos deveriam condena-la.

CONCLUSÃO

Sobre as estratégias de ação, concordamos com o que descrevem Arlindo Philippi Jr. E Jacques Marcovitch⁵⁸:

Toda estratégia ambiental deve contemplar a utilização de instrumentos de intervenção de curto e longo prazo que podem ser utilizados para consecução dos objetivos propostos....

Os instrumentos de curto prazo visam a atacar imediatamente os efeitos mais críticos do problema a ser enfrentado, buscando solucioná-lo dentro de um período de tempo compatível com a criticidade destes problemas. ...

Os instrumentos de longo prazo são aqueles que visam a modificação de comportamento, passando-se da atitude de destrutivo do meio, para sua adequada utilização. Para atingir tal meta e necessário buscar mudanças de hábitos, atitudes, valores culturais e éticos, enfim, mudar de mentalidade.

O atual estágio da questão dos parcelamentos de solo no Distrito Federal permite vislumbrar incipientes, mas importantes indícios de que será revertido o quadro de ilegalidade existente. De forma otimista quer-se crer serem os instrumentos jurídicos e o aparelhamento estatal atuais suficientes para estabelecer, a médio prazo, novo tipo de comportamento, em tempo de reparar o que puder ser reparado. A questão da cidadania, das organizações da sociedade, da consciência cidadã relativas ao assunto, historicamente, vem a reboque dos problemas causados pelos parcelamentos ilegais, sendo relegada a um segundo plano.

De todo este estudo e registro do fato real, das observações realizadas no plano físico, social e econômico, da consideração dos meios legais disponíveis, da prática legislativa, executiva e judiciária, advêm como principal conclusão, a constatação de que é necessário agir de forma pronta e enérgica em todas as vertentes disponíveis do processo de ocupação para, em tempo hábil, atingir um mínimo necessário de sustentabilidade. Urge o estabelecimento de metas para que, em dez anos, por exemplo, estejam regularizados todos os imóveis possíveis de serem regularizados no DF. Os interessados naqueles que não podem ser

⁵⁸ Philippi Júnior, Arlindo... etc. : Municípios e Meio Ambiente – Perspectiva para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil. São Paulo, ANAMMA, 1999. fls. 65.

regularizados devem se curvar ao interesse público e à legislação que obstaculiza a concretização de tão ambiciosas pretensões.

Necessária a pronta resposta dos envolvidos no processo. Imprescindível intensificar a divulgação por parte do Ministério Público da essência e dos resultados do seu trabalho. Extremamente importante que se completem os cadastramentos em andamento nos diversos órgãos participantes para o perfeito dimensionamento da questão. Fundamental motivar a cada um dos inúmeros atores e a todos os habitantes deste lugar para a consciência e para a participação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Direito do meio ambiente e participação popular**. 3. ed. Brasília: Edições IBAMA, 2002.

BECCARIA, Cesare Bonesana, *Marchesi di*, **Dos Delitos e das Penas**; tradução de Torrieri Guimarães. Martin Claret, São Paulo, 2002

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10ª edição. Trad. Maria Celeste C. J. Santos; ver. Téc. Cláudio de Cicco; apres. Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

BUCCI, Mario César. **Parcelamento do solo** – Loteamento. São Paulo: Labor Cultural.

CHALITA, Gabriel Benedito Isaac. **Os dez mandamentos da ética**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.

COSTA, José Marcelo Ferreira. **Licenças urbanísticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

Cruls, Luiz. **Relatório da Comissão Exploradora do Planalto Central: Relatório Cruls/Luiz Cruls**. – 6ª ed. Brasília: CODEPLAN, 1995. fls. 21.

HERKENHOFF, João Batista. **Para onde vai o direito?** Reflexões sobre o papel do Direito e do jurista. 2.ed.ver.atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. RJ: Renovar, 2003.

MALAGUTTI, Cecília Juno. **Dissertação apresentada ao Departamento de Urbanismo**. DeU, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/UnB. Mestrado em Planejamento Urbano, 1996.

MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes, coordenadores. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. 2. ed. Ver., atual. E ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

OLIVEIRA, Aluísio Pires de e CARVALHO, Paulo César Pires. **Estatuto da cidade: anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. 1ª ed. 2ª tir. Curitiba: Juruá, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: RT, 1981.

VIANA, Marco Aurélio da Silva, **Comentários à lei sobre parcelamento do solo urbano**. São Paulo. Saraiva, 1980.

XAVIER, Alberto. **Lúcio Costa: sobre arquitetura**. 1º Volume. Centro dos Estudantes Universitários de Arquitetura. Porto Alegre: CEUA, 1962.