

Elza Carolina Davi de Oliveira Martini

**A Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio
São Bartolomeu na Política Nacional de Meio
Ambiente: o caso da Comunidade Bananal e a
ADI nº 2990/2003**

Uberlândia

2016

Elza Carolina Davi de Oliveira Martini

A Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu na Política Nacional de Meio Ambiente: o caso da Comunidade Bananal e a ADI nº 2990/2003

Projeto de Pesquisa apresentado ao Curso de Mestrado em Direito Público da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Direitos e Garantias fundamentais. Linha de Pesquisa: Sistemas Jurídicos e Direitos Individuais e Coletivos.

Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis

Programa de Pós-Graduação em Direito Público

Orientador: Alexandre Walmott Borges

Coorientador: Aguinaldo Alemar

Uberlândia

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

M386a Martini, Elza Carolina Davi de Oliveira, 1980-
2016 A Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu na
Política Nacional de Meio Ambiente : o caso da Comunidade Bananal e
a ADI nº 2990/2003 / Elza Carolina Davi de Oliveira Martini. - 2016.
303 f. : il.

Orientador: Alexandre Walmott Borges.
Coorientador: Aguinaldo Alemar.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-Graduação em Direito.
Inclui bibliografia.

1. Direito - Teses. 2. Direito ambiental - Brasil - Teses. 3. Áreas de
conservação de recursos naturais - Brasil - Teses. 4. Áreas protegidas -
Teses. I. Borges, Alexandre Walmott. II. Alemar, Aguinaldo, 1962-. III.
Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em
Direito. IV. Título.

CDU: 340

Elza Carolina Davi de Oliveira Martini

A Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu na Política Nacional de Meio Ambiente: o caso da Comunidade Bananal e a ADI nº 2990/2003

Projeto de Pesquisa apresentado ao Curso de Mestrado em Direito Público da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Direitos e Garantias fundamentais. Linha de Pesquisa: Sistemas Jurídicos e Direitos Individuais e Coletivos.

Trabalho sob avaliação. Uberlândia, fevereiro de 2016:

Alexandre Walmott Borges
Orientador

Aguinaldo Alemar
Coorientador

Saulo de Oliveira Pinto Coelho
Convidado

Uberlândia
2016

*Este trabalho é dedicado às árvores do cerrado, que antes de serem bens,
são seres da natureza que, únicos e eloquentes,
crescem em direção ao céu, mas têm suas raízes fincadas no chão.*

Agradecimentos

Os agradecimentos principais são direcionados à Professora Dra. Silvana Henkes, que me despertou para o tratamento do tema e a retomada dos estudos e ações de investigação no campo do direito ambiental, ao Professor Dr. Ricardo Pleti, que me mostrou o relevo do tratamento da concepção de bem ambiental no âmbito da pesquisa jurídica, e em especial ao meu Orientador na realização do trabalho acadêmico, estimado Professor Dr. Alexandre Walmott Borges, ao Ilmo. Professor Dr. Aguinaldo Alemar, ao Professor do Instituto de Geografia, Dr. Sylvio Luiz Andreozzi, ao Professor do Instituto de Matemática desta Universidade, Dr. Alessandro Alves Santana, e ao Professor Dr. Fernando Rodrigues Martins, que trouxe à lume a introdução da mais relevante literatura jurídica que tornou possível a realização de um aprofundamento científico quanto aos aspectos dogmáticos e jusfilosóficos da pesquisa.

Agradecimentos especiais são direcionados aos meus pais, amigos e familiares, que deram todo o apoio necessário à consecução dos trabalhos de investigação, ao Professor e Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, Ilmo. Prof. Doutor Helvécio Damis, que me fez enxergar a educação enquanto viés imprescindível à construção de uma sociedade justa; aos caríssimos colegas do Mestrado e aos profissionais e amantes da natureza que atuaram comigo junto à Associação Ambiente e Educação Interativa, intensificando o voluntariado e a luta por um meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

*“Como haviam se tornado criminosos, inventaram a justiça e redigiram códigos para
prendê-la neles...”*
(Fiodor Dostoiévski)

Resumo

A presente investigação compreende um estudo jurídico sobre a Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio São Bartolomeu, criada no ano de 1983, antes do marco da Constituição Republicana de 1988, a qual conferiu ao território uma importância jurídica para fins de tutela e garantia à conservação e à preservação dos recursos naturais nesta região hidrográfica brasileira, a compreender grande parte do Distrito Federal e entorno, buscando ressaltar os aspectos jusdogmáticos de proteção ao meio ambiente e às unidades de conservação, bem assim a sua problematização diante da delegação de poderes de gestão e fiscalização desta área sob a titularidade da União para o Distrito Federal, através do instrumento normativo consubstanciado na Lei Federal nº 9.262, promulgada no ano de 1996, buscando identificar os aspectos dogmáticos e jusfilosóficos atinentes ao controle jurisdicional de constitucionalidade desta normativa, controle este levado a efeito perante o Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2990/2003. Utilizam-se os métodos indutivo e analítico, a partir de uma pesquisa documental e de caráter transdisciplinar, de modo a demonstrar como a dispensa de licitação em terras da União compreendidas pela área de proteção estudada foram objeto de parcelamentos do solo urbano de natureza irregularizável, o que atinge localidades como o setor noroeste da cidade de Brasília, onde está situada a Reserva do Bananal, sobre cuja realidade revelar-se-á o comprometimento do bem-estar das populações humanas e dos recursos ambientais na região, desconstituindo a hipótese judicial de inexigibilidade de concorrência pública afeta à negociação de áreas situadas na bacia e seus entornos, demonstrando com isto o aspecto de retroflexão sistêmica em que o Direito é tido em seu aspecto finalístico torpe, despreocupado para com os meios escolhidos, bem assim o sentido axiológico da tutela do bem ambiental em contraste para com a afirmação judicial da existência de um interesse social em verdade inócuo, e portanto incapaz de desconstituir a prescindibilidade da licitação pública regulamentada pela Lei nº 8.666/1993.

Palavras-chaves: Área de Proteção Ambiental. São Bartolomeu. Lei 9262. Comunidade Indígena do Bananal.

Abstract

This investigation comprises a legal study of the Environmental Protection Area (APA) of the São Bartolomeu River, created in 1983, before the landmark of the 1988 's Republican Constitution, which gave the territory a legal importance for protection and guarantee purposes for the conservation and preservation of natural resources in this Brazilian river basin, comprising much of the Federal District and surroundings, seeking to highlight the legal and dogmatic aspects of environmental protection and conservation areas, as well as its problems facing the delegation of management powers and supervision of this area under the Union to the Federal District, through the normative instrument provided by Federal Law N° 9.262, enacted in 1996, seeking to identify the dogmatic and philosophical aspects relating to the judicial review of the constitutionality of this legislation, carried out before the Supreme Court through the direct action of unconstitutionality n° 2990/2003. The inductive and analytical methods are used, considering a documentary and interdisciplinary research, in order to demonstrate how the exemption from bidding on federal public lands was object of non regulable urban land subdivisions, wich affects places like the northwest sector of the city of Brasilia, in which the Bananal Reserve is situated, whose reality will reveal the compromising of the well-being of human populations and environmental resources in the region, deconstructing the judicial case of public legal bidding waiver concerning the negotiation of areas in the basin and its environs, demonstrating with it the systemic retroflection aspects in which the Right is held in its clumsy appearance, lack of concern with the chosen means, as well as the axiological sense of environmental guardianship, in contrast with the judicial affirmation of a social interest that in fact does not exist, and therefore unable to deconstruct the requirement of public bidding regulated by Law n° 8.666/1993.

Key-words: Environmental Protection Area. St. Bartholomew. Act 9262. Indigenous Community of Bananal.

Lista de abreviaturas e siglas

ACP	Ação Civil Pública
ADASA	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APA	Área de Proteção Ambiental
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DF	Distrito Federal
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GDF	Governo do Distrito Federal
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRAM	Instituto Brasília Ambiental
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
ONU	Organização das Nações Unidas
PEOT	Plano Estrutural de Organização do Território do Distrito Federal

PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
RPPN	Reserva do Particular do Patrimônio Natural
SEMA	Secretaria Especial de meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
UC	Unidade de Conservação
UCs	Unidades de Conservação
UHs	Unidades Hidrográficas

Sumário

	Introdução	21
1	O MEIO AMBIENTE ENQUANTO BEM DE INTERESSE PÚBLICO E DE NATUREZA TRANSGERACIONAL	25
1.1	O direito ambiental e a Política Nacional de Meio Ambiente	31
1.2	Dever de tutela e o bem ambiental: dimensões jurídica, normativa e cultural	40
1.3	Meio ambiente e atividade econômica: a opção histórica adotada pelo legislador	46
1.4	Os princípios de proteção ao meio ambiente: uma questão de fundamentos	49
1.4.1	O princípio <i>in dubio pro natura</i> e o bem ambiental na CF/1988	57
1.4.2	O princípio da proteção integral e o meio ambiente em seu caráter transgeracional	62
1.4.3	Princípio da prevenção e da precaução	65
1.4.4	Princípio do Poluidor-Pagador e do Usuário-Pagador	68
1.4.5	Princípio da função socioambiental da propriedade	69
1.4.6	Princípio da ubiquidade: a distribuição dos recursos ambientais	71
1.4.7	Princípio democrático	73
1.4.8	Princípio da proibição do retrocesso	75
1.4.9	Princípio da sustentabilidade: do <i>local</i> ao <i>global</i>	77
1.5	As competências constitucionais sobre a proteção do meio ambiente	81
2	A CRIAÇÃO DA APA DO RIO SÃO BARTOLOMEU NO CONTEXTO DO DISTRITO FEDERAL	87
2.1	A APA do São Bartolomeu e o Decreto nº 88.940/1983	95
2.2	A construção de Brasília e a segregação do espaço urbano	98
2.3	A APA do Rio São Bartolomeu sob a égide da Lei nº 6.902/1981 e do SNUC	104
2.4	Delineamentos sobre a APA do São Bartolomeu e zoneamento pelo Poder Público	111
3	SANTUÁRIO DOS PAJÉS: AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM PROL DA REIVINDICAÇÃO DE DIREITOS INDÍGENAS	125
3.1	Alegações do Ministério Público Federal em defesa dos direitos indígenas	127

3.1.1	A atuação da FUNAI relatada na ACP	129
3.1.2	As violações contra os indígenas na Reserva Bananal	132
3.1.3	Da inércia do IBRAM relatada na ACP	133
3.1.4	Dos pedidos do MPF em vistas à salvaguarda dos direitos indígenas	134
3.2	Alegações da FUNAI na ACP	135
3.2.1	Relatório – Coordenação Geral de Demarcação e Proteção (CGDP)	137
3.2.2	Ofício 734/DAF – FUNAI	137
3.3	Manifestação do IBRAM	137
3.4	Ação Cautelar proposta pelos indígenas da Reserva Bananal	138
3.5	Da primeira decisão de mérito no âmbito da ACP	142
3.6	Ação Declaratória promovida pela Defensoria Pública	142
3.7	Ação Cautelar Inominada c/c antecipação de tutela – Comunidade Indígena Fulni-ô Tapuya x FUNAI, DF e TERRACAP	144
3.7.1	Manifestação do MPF	145
3.8	Manifestações ulteriores no decorrer da ACP	145
3.8.1	Decisão	145
3.8.2	Agravo de Instrumento	146
3.9	Manifestação da EMPLAVI INCORP. IMOB. LTDA. como terceiro interessado	147
3.9.1	Manifestação do MPF	147
3.10	O Setor Habitacional Noroeste e a Reserva Bananal	147
3.11	Conclusão da ACP e discussões	149
4	A LEI Nº 9262/1996 E O SEU ASPECTO MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDADE	153
4.1	Contextualização político-legislativa	154
4.1.1	Das razões de veto ao Projeto de Lei nº 171/1996	156
4.1.1.1	Veto ao Art. 2º do Projeto de Lei nº 171/1996	156
4.1.1.1.1	Razões do veto	156
4.1.1.2	Veto ao § 4º do Art. 3º do Projeto de Lei nº 171/1996	156
4.1.1.2.1	Razões do veto	157
4.1.1.3	Veto ao § 5º do Art. 3º do Projeto de Lei nº 171/1996	157
4.1.1.3.1	Razões do veto	157
4.1.1.4	Veto aos §§ 6º, 7º,8º,9º,10 e 11 do Art. 3º do Projeto de Lei nº 171/1996	157
4.1.1.4.1	Razões do veto	158
4.1.1.5	Veto ao art. 4º do Projeto de Lei nº 171/1996	158
4.1.1.5.1	Razões do veto	158
4.1.1.6	Veto ao art. 5º do Projeto de Lei nº 171/1996	159
4.1.1.6.1	Razões do veto	159
4.1.1.7	Veto ao art. 6º do Projeto de Lei nº 171/1996	159

4.1.1.7.1	Razões do veto	159
4.1.1.8	Veto ao art. 8º do Projeto de Lei nº 171/1996	159
4.1.1.8.1	Razões do veto	160
4.1.1.9	Veto ao art. 10 do Projeto de Lei nº 171/1996	160
4.1.1.9.1	Razões do veto	160
4.1.1.10	Veto ao art. 13 do Projeto de Lei nº 171/1996	160
4.1.1.11	Razões do veto	160
4.2	Da decisão do STF na ADI nº 2990/2003	161
4.2.1	Da manifestação do DF no papel de <i>amicus curiae</i>	162
4.2.2	Da manifestação do MPDFT no papel de <i>amicus curiae</i>	162
4.2.2.1	Dos votos sobre a constitucionalidade ou não da Lei nº 9262/1996	163
4.2.3	Da grilagem de terras no DF: Fiscalização da Terracap e lesão ao patrimônio da União	165
4.2.4	Da Consulta Pública da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados ao TCU	171
4.3	Do Termo de Ajuste de Conduta nº 002/2007	173
4.4	Discussões sobre a constitucionalidade da Lei nº 9262/1996	174
	Conclusão	185
	Referências	189
	 ANEXOS	 195
	ANEXO A – DECRETO Nº 88.940, DE 7 DE NOVEMBRO DE 1983	197
	ANEXO B – LEI Nº 6.902, DE 27 DE ABRIL DE 1981	203
	ANEXO C – LEI Nº 9.262, DE 12 DE JANEIRO DE 1996	207
	ANEXO D – DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DE ONU NO AMBIENTE HUMANO	209
	ANEXO E – DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO	215
	ANEXO F – MOVIMENTO "SANTUÁRIO DOS PAJÉS NÃO SE MOVE"	219
	ANEXO G – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA Nº 2/2007	249

Introdução

O cenário de criação da APA do Rio São Bartolomeu se deu *pari passu* a uma grande interferência pública e privada em termos de realização de empreendimentos para a expansão urbana e criação de barragens e obras de urbanização em Brasília - Distrito Federal, evidenciando uma antítese entre aquilo que foi proposto no plano infraconstitucional em termos de unidades de conservação de uso sustentável e as práticas relacionadas à expansão urbana e que hoje, devido à pressão antrópica, representam uma ameaça ao equilíbrio ecológico na região, notadamente pela realização de empreendimentos em áreas que comprometem os recursos hídricos e os direitos socioambientais, bem assim a fauna e a flora do Distrito Federal e entorno.

A pesquisa que ora se apresenta tem o condão de perquirir sobre os aspectos dogmáticos e jusfilosóficos aplicáveis à criação de espaços de proteção pelo poder público, em especial a modalidade "Área de Proteção Ambiental" (APA) e tendo como objeto de estudo a APA do São Bartolomeu, criada por meio do Decreto nº 88940/1983, levando em conta a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e o estatuto normativo representado pela Lei nº 6.902/1981, ao qual é acrescido o conceito trazido pela Lei nº 9.985/2000, a conceber a APA enquanto modalidade de Unidade de Conservação (UC) passível de ação antrópica, a perquirir sobre os fundamentos sistêmico-constitucionais de regimento dos espaços protegidos enquanto áreas de *interesse público* e assim declarados com vistas à proteção ambiental, à assecuração do bem-estar das populações humanas e a garantia do equilíbrio ecológico. Este é o escopo elementar referendado pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), elucidando os pressupostos constitucionais do ordenamento jurídico quanto aos sistemas de garantia trazidos sob um viés conceitual de espaços protegidos que permitem e reconhecem a ação antrópica sistematicamente, de modo que se fazem necessárias as incursões investigativas atinentes aos aspectos de proteção jurídica e os direitos sociais reflexos que permitem elucidar os parâmetros de sustentabilidade invocados pelo ordenamento jurídico, tendo em vista a implantação de condomínios imobiliários irregulares e loteamentos informais impassíveis de "regularização" no Distrito Federal e entornos, desvelando aspectos da realidade valorada pelo direito que se contrasta para com a sistemática constitucional adotada em termos de proteção de áreas tidas enquanto *unidades de uso sustentável*, em regra indissociáveis do *relevante interesse ecológico* atribuído pelo regime de áreas protegidas com referência ao direito ao meio ambiente qualificado.

A partir destes estudos, busca-se uma problematização sobre o controle abstrato de constitucionalidade da Lei nº 9262/1996, que transfere a administração e fiscalização da APA federal do Rio São Bartolomeu para o Distrito Federal, a consubstanciar a Ação Direta

de Constitucionalidade nº 2990/2003, levada a efeito pela Procuradoria Geral da República em razão da violação do disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Uma legislação que desconsidera a finalidade constitucional destas áreas de proteção em seu aspecto de uso sustentável, e portanto desvinculada de um meio ambiente de qualidade tal qual consagrado pelo constituinte, realidade paralela ao dismantelo do sistema de tutelas e garantias constitucionais afetos a populações tradicionais indígenas pelos órgãos públicos distritais e contrária à Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano - Lei nº 6.766/1979, em que pese ao impedimento do parcelamento de terras em área de preservação ecológica.

A crítica realizada compreende a tese sobre a aplicabilidade ou não da hipótese de exceção à regra da concorrência pública pelo Estatuto dos contratos e licitações públicas criados pela Lei nº 8.666/1993 e invocado em motivação decisional do Supremo Tribunal Federal (STF) em termos da presença de "interesses sociais" contidos na Lei nº 9.262/1996 e afetos à utilização de recursos oriundos da negociação de terras da União referidos na ADI nº 2990/2003, os quais excepcionariam a obrigatoriedade de licitação para fins de negociação direta de terras da União, o que será abordado no capítulo 4, terras estas compreendidas pela APA de referência, e sobre cujas negociações financeiras constitui-se, sob o manto de um "interesse social" o descumprimento do plano original de urbanização previsto para o Plano-Piloto de Brasília, a desatenção aos direitos coletivos e individuais, em especial no que tange ao núcleo de proteção ao meio ambiente de qualidade, chancelando um *status quo* de ocupação irregular do solo, em detrimento do meio ambiente e dos planos de urbanização incidentes sobre o Distrito Federal (DF) e que se coadunam para com a sistemática de proteção constitucional, contexto no qual se faz remição aos aspectos de justiciabilidade em vistas ao verdadeiro interesse social implicado, incapaz de excepcionar a regra da licitação pública e ou balizar a construção de moradias em respeito à isonomia constitucional.

Neste escopo, a perquirição sobre os limites do uso sustentável de áreas protegidas envolve diversas variáveis que não podem ser controladas pelo pesquisador em sua profundidade ínsita a um estudo específico sobre a matéria em ciências naturais, mas a verificação de alguns pressupostos é capaz de gerar resultados importantes para a compreensão do problema eleito para o estudo pela ciência jurídica, num tempo em que a escassez hídrica revela-se corolário de um sistema constitucional fragilizado no seu espectro de eficácia normativa. É neste sentido que se dará a abordagem do estudo de caso contido no capítulo 3, embora não se trate de uma pesquisa cujo método seja o estudo de caso, ora o fundamento sistêmico da investigação direciona-se à existência ou não de um interesse público compreendido na aplicabilidade de exceção à regra da concorrência pública para os contratos e licitações públicas, no contexto de uso e ocupação do solo de Brasília, hipótese esta que, em verdade, tangencia as gramáticas das práticas sociais que informam as ciências sociais de modo a apresentar desafios contundentes para a hermenêutica. Há

que se falar, neste ponto, em metodologias de investigação científica menos restritas à dogmática e mais atentas a uma consideração de estudos compreendidos por outros ramos das ciências.

As disciplinas de caráter propedêutico assumem elevada importância para os presentes estudos, a desmistificar a identificação entre o estudo do direito e a leitura de manuais, para um estudo do direito calcado na reflexão crítica que leve em conta a realidade histórica, social, política e cultural em meio à qual nasce o direito em sua função dinâmica, sempre a fazer indagações importantes e objetivas sobre qual o seu próprio objeto de análise, e assim superar a dicotomia entre "ser" e "dever-ser" e sua correlata despreocupação "paleopositivista" para com o contexto social circundante.

Neste sentido, a correlação entre o direito e a história exige este entendimento preliminar sobre a orientação observada quanto ao método científico adotado, a levar em conta a idéia kantiana de que todo o conhecimento começa com a experiência. No âmbito da epistemologia jurídica, há que se verificar se existe uma lógica atribuível à racionalidade empírica quanto ao problema da moral aplicável ao direito e à validade ou não de uma norma cujo vício material fora levado a conhecimento da Egrégia Corte Constitucional com vistas à elucidação de seus aspectos de juridicidade e legitimidade.

Inconteste é o fato de que a conduta humana não se dilacera em seu aspecto histórico-contingencial, de modo que o conhecimento analítico dos problemas que se apresentam ao estudioso do direito e que busca informar a compreensão dos paradigmas da contemporaneidade não podem jamais se distanciar de uma aproximação histórica consciente da ideologização presente nos processos constituintes e nas leis, o que, vale lembrar, gera o risco do "esquecimento", da profusão de indagações que não se desprendem da forma e com isto a história deixa de ser o seio de grandes transformações e profusão de acontecimentos: passa a pertencer a uma espécie de "super-ego", em que a deontologia jurídica fecha-se à transdisciplinaridade e reveste-se de um caráter absolutizante e anti-crítico.

Deve-se então verificar os pressupostos axiológicos e jusvalorativos, especialmente no que tange à sistemática de proteção adotada pelo constituinte originário, em que pese à definição de unidades territoriais constitucionalmente protegidas com vistas à salvaguarda dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, em especial o direito ao meio ambiente equilibrado. Os aspectos epistemológicos e dogmáticos sobre áreas protegidas serão capazes de gerar inflexões sobre a fragilização social e ambiental atinentes ao sistema de proteção constitucional em razão de uma lei invocada quando da realização de condomínios sem a observância do princípio da isonomia e dos princípios constitucionais e institutos concorrenciais e licitatórios preconizados pelo sistema juspositivo, resultando, por exemplo, na implantação de setores habitacionais em Brasília que representam prejuízos para a bacia hidrográfica do Rio São Bartolomeu, de natureza estratégica para o abastecimento

humano e para a conservação ecossistêmica.

O estudo pautar-se-á na tríade das dimensões *econômica*, *humana* e *ecológica* do direito ambiental apontadas pela doutrina ([ANTUNES, 2010](#), p.11), em que os parâmetros de proteção ecossistêmica sobejam as limitações impostas via legislativa para fins de consolidação de um *status quo* relacionado ao uso e ocupação do solo urbano, descontrolados no âmbito do processo urbanístico distrital, e que elucidam os propósitos referidos na Lei nº 9.262/1996, em que pese ao excepcionamento do estatuto das licitações públicas, instrumento hábil à equanimização das políticas de acesso à terra e sobre cuja interpretação exsurge o problema dos efeitos de garantia e tutela do bem ambiental, em razão à premissas de fundação constitucional com vistas ao meio ambiente em sua razão de integridade.

1 O meio ambiente enquanto bem de interesse público e de natureza transgeracional

A urgência de se discutir as questões afetas ao meio ambiente revela hoje, senão um dos mais importantes temas a serem tratados pela ciência jurídica, o mais sério desafio enfrentado pela humanidade em razão das mazelas sofridas pelo planeta Terra, notadamente neste último século XX e início do Século XXI. Um tempo de grandes catástrofes e respostas da natureza à pressão antrópica.

É muito difícil compreender nossa dependência de tudo isto, como observa Laurence Smith (SMITH, 2011), para quem a terceira força global é a globalização¹.

É fato que a sociedade vive as consequências nefastas das grandes guerras e conflitos mundiais, num contexto de exacerbação da aplicação da tecnologia associada a uma ciência esvaída de seu próprio sentido gnosiológico. Não por outro modo de raciocínio poder-se-ia falar no aforismo baconiano segundo o qual:

Ciência e poder do homem coincidem, uma vez que, sendo a causa ignorada, frustra-se o efeito. Pois a natureza não se vence, se não quando lhe obedece. e o que à contemplação apresenta-se como causa é regra na prática. (BACON, 1999, p.33).

Em um mundo de escassez, o acesso aos recursos da natureza representa o elemento propulsor do “agir humano” sobre o mundo, mas a ciência enquanto busca do conhecimento deve ater-se à sua proposta de racionalidade, lançando mão de uma razão universal em que o cidadão “global” é capaz de inserir-se enquanto co-partícipe das transformações sociais.

Uma tecnologia despreocupada para com as premissas de uma visão da vida e do meio ambiente que leve em conta a esgotabilidade dos recursos² e a carência, no âmbito do direito, de uma independência do meio com relação aos fins. (RADBRUCH, 1999, p.215-232).

¹ Ao exercer uma profunda inflexão sobre o futuro diante das realidades enfrentadas pela humanidade, o Autor de "O mundo em 1950" enfatiza quatro forças distintas e merecedoras de observação: a demografia, a crescente demanda que os desejos humanos impõem aos recursos naturais, a globalização e a mudança global. (SMITH, 2011).

² Para Ulrich Beck, "o acúmulo de ameaças protocoladas pelas ciências naturais e geradas pelo processo de modernização, configurado e dirigido econômico-tecnologicamente, pode, ao ser de tal forma destacado e iluminado, pelo descaso das zonas tabus surgidas com a politização, acabar conferindo à crítica científica uma nova qualidade. Fórmulas químicas, biológicas, físicas e medicinais ameaçadoras convertem-se furtivamente em 'premissas axiológicas objetivas' para análises críticas da sociedade. Isto remete à questão de como se relacionam mutuamente a crítica do risco e a crítica sociológica da cultura." (BECK, 2011, p.101). Neste sentido, o comportamento humano é afetado pelas transformações ínsitas às relações de poder, agora fundado sobre outras bases epistemológicas.

Segundo Radbruch (1999), a justiça como finalidade do direito só existe na medida em que tenha dado vida ao direito e o direito continua a viver, de modo que a finalidade é a causa de tornar-se, mas não a causa de existência do direito, portanto, exige-se, no âmbito do próprio direito, uma independência do meio com relação aos fins, de modo que a tarefa da ciência do direito seria a interpretação, de um lado, e a construção e sistema, do outro, conjugando tarefas teórico-empíricas e prático-teleológicas, daí a ponderação do Autor quanto ao fato de que mesmo o direito injusto não será inútil, porquanto assume a segurança jurídica uma dupla face: segurança do direito de um lado e segurança pelo direito de outro, de modo que será na ordem, de um lado, e na liberdade, de outro, mais do que na justiça, que a ciência jurídica encontrará o seu elo (RADBRUCH, 1999, p.215-232, grifos nossos), daí a importância desta independência, bem assim de um estudo que se proponha a alcançar uma análise das situações jurídicas a partir de um foco transdisciplinar.

Sob estas premissas, há de se convir que o mundo globalizado é o palco em que se diluem as barreiras intransponíveis do Estado e sobressalta, também, uma plêiade de transformações nas relações de poder, a caracterizar uma sociedade pós-tradicional, a qual também seria, segundo o entendimento de Ulrich Beck (2011), a primeira sociedade de cunho global. Conforme os dizeres do filósofo alemão: "Um mundo em que ninguém é 'forasteiro', é um mundo em que as tradições preexistentes não podem evitar o contato, não somente com outros - mas também com muitos - modos de vida alternativos. Justamente por isso, é um mundo em que o 'outro' não pode mais ser tratado como inerte. A questão não é somente que o outro 'responda', mas que a interrogação mútua seja possível." (BECK, 2011, p.190).

Mas, para Zygmunt Bauman:

o que nós descobrimos desde que Kant escreveu a versão mais famosa do imperativo categórico é que o caminho ao longo do qual a razão nos conduziu pelos séculos da Era Moderna não nos deixou nem perto da universalização das máximas que nós - todos nós de maneiras próprias e distintas - lutamos para tornar aplicáveis a nós mesmos. (BAUMAN, 1999, p.87).

A considerar a transnacionalização dos mercados e uma etapa de mudanças jurídicas e institucionais relacionadas ao mundo globalizado, o direito positivo não daria conta desta necessidade de regulação da vida sócio-econômica. (FARIA, 2002, p.13-51).

Chama a atenção, portanto, uma possível substituição do "político" pelo "econômico", pelo que o direito estaria passando por uma exaustão paradigmática, em especial o direito positivo, o que tem reflexos jurídicos importantes, a compreender o sentido da dogmática em seu aspecto de redução da experiência jurídica à dimensão normativa e tendo o direito enquanto força legal que impede e neutraliza o uso privado da violência (FARIA, 2002, p.13-51).

A dogmática estaria, então, confinada à elaboração de um saber teórico avalorativo e descritivo do direito, de modo que estaríamos a viver, face à globalização econômica, momentos de crise paradigmática do próprio direito.

Neste contexto, entende a doutrina que o direito ambiental teria por finalidade "regular a apropriação econômica dos bens ambientais, de forma que ela se faça levando em consideração a sustentabilidade dos recursos, o desenvolvimento econômico e social, assegurando aos interessados a participação nas diretrizes a serem adotadas, bem como padrões adequados de saúde e renda." (ANTUNES, 2008, p.11).

O sentido hodierno do ambientalismo passa a dizer de um modelo tradicional de cunho *biocêntrico*³ que se traspõe para um modelo preponderantemente *antropocêntrico*, em que o ser humano é o centro, a conviver com asserções teoréticas postulantes de uma *orientação socioambiental*, para além de uma visão humanística inerte face as prerrogativas de proteção integral, seja em relação ao homem que em relação aos outros seres vivos, e portanto mais atenta aos reais impactos enfrentados em matéria de meio ambiente, sociedade e ecologia.

Inobstante, verifica-se uma tendência de fragilização do corpo normativo afeto às prerrogativas de garantia de direitos em matéria ambiental, com a realidade de promulgação de leis pelo Parlamento que, em verdade, destoam da legislação conquistada até o início dos anos noventa.

Por outro lado, registram-se avanços, dentre os quais exemplifica-se a criação da Lei nº 9.985/2000, a qual funda o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), a partir do que se inaugura uma sistemática distinta sobre a Área de Proteção Ambiental (APA), a qual passa a ser considerada enquanto *unidade de conservação de uso sustentável*, como será tratado, numa conjugação entre a tutela ao *bem-estar humano*, a resvalar no aspecto de *garantia social* e, por outro lado, a tutela do *meio ambiente*, a tangenciar o que se poderia denominar de *garantia ambiental/ecossistêmica* ou de *garantia*

³ A orientação biocêntrica remonta a uma sistemática de cunho conservacionista, tal qual apontado por Juliana Santilli, a considerar que as primeiras legislações surgiram para a proteção dos ecossistemas e espécies, mas sem a incorporação de uma dimensão social correlata. Segundo a Autora, há que se falar, durante a década de 80, numa orientação conservacionista das leis ambientais, mas sem uma dimensão social incorporada: "As leis socioambientais editadas nos anos 90 do séc. XX e a partir de 2000, especialmente a lei 9.433/97 (que institui o Sistema Nacional de Recursos Hídricos) e a lei 9.985/2000 (que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), rompem com essa orientação e passam a prever mecanismos e instrumentos de gestão dos bens socioambientais, e não apenas de repressão a determinadas condutas e atividades." (SANTILLI, 2007, p.29-30). Conforme observam Marcelo Oliveira Garcia e Eliana Britto Garcia (2002), no Brasil, durante os anos 70, surgiram movimentos ambientais importantes, mas "a lógica desenvolvimentista do regime militar considerava que problemas relacionados ao meio ambiente eram considerados não só bem-vindos como representavam o crescimento econômico do país. Enquanto na Conferência de Estocolmo países do mundo inteiro debatiam a questão ambiental, como observara José Eduardo Faria ((FARIA, 2002)), membros da delegação brasileira defendiam a degradação ambiental como caminho para o progresso. O cerrado, dentro dessa lógica desenvolvimentista, era, já nesta época, o principal alvo das alterações antrópicas advindas da ocupação desordenada e desenfreada." (FARIA; GARCIA, 2002, p.110).

do equilíbrio ecológico, orientando o estudo teórico em razão de um direito de caráter sociambiental e dotado de uma visão antropocêntrica ecológica, ordem social e ambiental estas de complementariedade mútua e indissociáveis, uma conjugação de premissas que, *ultima ratio*, determinam a integralidade do aspecto de proteção aos recursos da natureza e aos direitos humanos, a orientar o estudo hermenêutico no que tange aos aspectos de validade e eficácia normativa. Sarlet aponta para um antropocentrismo ecológico, que daria conta destas transformações paradigmáticas, a dizer da dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana em termos de uma qualidade e equilíbrio dos fundamentos naturais de sustentação à vida que são determinantes para o livre desenvolvimento da personalidade humana, aliás dignidade esta que, como ressalta o Autor, deverá ser estendida para além da vida humana. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p.59-152).

Os "tempos modernos" outrora representaram o fruto de uma revolução científica sem precedentes na história da civilização ocidental, a dizer de uma sociedade que colocava o homem no centro das atenções, propulsora de uma identificação sócio-cultural e étnico-linguística pautada na idéia de "estado-nação", bem assim na reinvenção das artes através do resgate ao pensamento filosófico greco-romano.

Sobre o paradigma da modernidade, Boaventura de Souza Santos considera-na enquanto projeto sócio-cultural de contradições e potencialidades que aspiram a um equilíbrio entre regulação e emancipação social. Segundo o Autor:

Trata-se de um paradigma emergente onde se cruzam tensionalmente múltiplas linhas de construção da subjectividade moderna. Duas dessas tensões merecem um relevo especial. A primeira ocorre entre a subjectividade individual e a subjectividade colectiva. A idéia de um mundo produzido por acção humana postula a necessidade de conceber a *communitas* em que tal produção ocorre. O colapso da *communitas* medieval cria um vazio que vai ser conflitualmente e nunca plenamente preenchido pelo Estado moderno, cuja subjectividade é afirmada por todas as teorias da soberania posteriores ao tratado de Vestfália. Esta tensão mantém-se irresolvida até os nossos dias e tem a sua melhor formulação teórica na dialéctica hegeliana da *Ich-Individualitat/Ich-Kollektivitat*.

(...)

A trajectória social deste paradigma não é linear, mas o que mais profundamente a caracteriza é o processo histórico da progressiva absorção ou colapso da emancipação na regulação e, portanto, da conversão perversa das energias emancipatórias em energias regulatórias, o que em meu entender se deve à crescente promiscuidade particularmente evidente a partir de meados do século XIX.

(...)

Na tensão entre subjectividade individual e subjectividade colectiva, a prioridade é dada à subjectividade individual; na tensão entre subjectividade contextual e subjectividade abstracta, a prioridade é dada à subjectividade abstracta (SANTOS, 2001, p.137).

Segundo Anthony Giddens (GIDDENS, 1990), existe uma ordem pós-moderna que diz de perto sobre rumos institucionais os quais sugeririam que esta ordem pode ser

realizada. Para o pensador, há um movimento para além da modernidade ao longo de distintas dimensões, as quais tangenciariam as idéias de desmilitarização, a humanização da tecnologia, o sistema pós-escassez e a participação democrática de múltiplas camadas. Desenvolve um paradigma neo-liberal em que se tem um sistema pós-escassez a refletir em profundas alterações nos modos de vida social, de maneira que o aumento do capital não poderia dar-se de modo indefinido, já que não é auto-suficiente em termos de recurso.

"Escassez", neste sentido, compreende as necessidades socialmente definidas e estilos de vida específicos, daí a necessária modificação nas expectativas de crescimento econômico contínuo. Pergunta-se: crescimento para onde? Qual a finalidade aí presente? Indagações como estas são o prenúncio de uma certa ausência de proposta contundente no que tange às redifinições culturais no mundo pós-convencional.

Ulrich Beck, em sua obra "Risk Society" (1992), destaca as consequências do risco no âmbito da sociedade complexa por ele abordada nos seguintes termos:

A consequência central: a sociedade, com todos os seus subsistemas, economia, política, família, cultura, justamente na modernidade tardia, deixa de ser concebível como 'autônoma em relação à natureza'. Problemas ambientais não são problemas do meio ambiente, mas problemas completamente - na origem e nos resultados - sociais, problemas do ser humano, de sua história, de suas condições de vida, de sua relação com o mundo e com a realidade, de sua constituição econômica, cultural e política. A "natureza interior" do universo civilizatório, industrialmente transformada, precisa ser claramente concebida como um típico meio *não* ambiente, como meio *interno*, que *capitula* diante de todas as nossas cultivadas possibilidades de distanciamento e exclusão. No final do século XX, vale dizer: natureza é sociedade, sociedade (também) é "natureza". Quem quer que hoje em dia fale da natureza como negação da sociedade, discorre em categorias de um outro século, incapazes de abarcar nossa realidade. (BECK, 2011, p.99).

A transdisciplinariedade, neste sentido, revela-se mais uma vez indispensável para a compreensão das premissas de salvaguarda e tutela do meio ambiente, em se tratando de uma referência à violação de direitos de povos tradicionais indígenas que traduz-se na ausência de interesse real com respeito à dignidade destes povos e os direitos originários que lhes são reconhecidos pelo ordenamento jurídico, o consubstancia ações político-legislativas contrastantes para com os direitos e garantias fundamentais e decorrentes de uma trama que se produz para a regularização de parcelamentos urbanos impassíveis de regularização (CÂMARA, 1993), a dizer da utilização do direito de modo tecnicista, estritamente formalista, carente de premissas de legitimação condizentes para com a sistemática constitucional adotada.

A problemática ambiental, se por um lado conduz o jurista a um aprofundamento de natureza dogmática e principiológica quanto aos aspectos de proteção constitucionalmente adotados pelo ordenamento jurídico pátrio, por outra revelam uma característica

transindividual e transdisciplinar que fazem com que as garantias e direitos norteadores do direito ao meio ambiente equilibrado suscitem uma reflexão paradigmática em termos de uma visão que leve em conta a relação homem x natureza, porquanto considera tanto a natureza social quanto ambiental referente ao direito ao meio ambiente equilibrado, mas nem por isto desnuda-se de sua pretensão de validade formal com orientação a uma universalidade em relação à integralidade da proteção em si, capaz de operar juridicamente uma função híbrida do sistema de tutelas ao meio ambiente, qual seja, a de salvaguardar o respeito à sua transcendentalidade e com respeito à sua transgeracionalidade. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p.29-152).

No contexto do constitucionalismo tardio, há uma preocupação constante relacionada às novas premissas adotadas para um estudo do direito ambiental, de caráter multidisciplinar, e que leve em conta os fatores ecossistêmicos afetos à proteção das bacias hidrográficas e dos corpos hídricos, bem assim os fatores sociais relacionados à cultura e ao conhecimento tradicional associado, indispensáveis à compreensão da dimensão jurídica correlata ao real interesse social envolvido no contexto dos parcelamentos irregularizáveis em áreas de expansão urbana.

A respeito da abordagem ecossistêmica dos problemas relacionados ao meio ambiente, ensina a doutrina que:

A idéia de compartimentação dos saberes, pela qual o Direito se guiou por muito tempo, e que talvez possa ter sido útil algum dia, não coaduna com a noção de ecossistema, pois este, pela sua própria conceituação, é necessariamente não compartimentável. A não ser em alguns raros e específicos casos em que, para se obter determinado conhecimento, é necessário isolar-se um elemento do conjunto, mas, mesmo assim, as conclusões obtidas só merecerão validade científica se puderem coexistir com a realidade circundante ao indivíduo. (ALEMAR, 2013, p.32).

O estudo levado a efeito no capítulo 3, a contrastar os aspectos principiológicos e sistêmicos da APA estudada e conjugá-los com os casos de violações de direitos em área conhecida como "Reserva do Bananal", localizada na cidade de Brasília, contextualiza o conflito pela terra havido entre comunidades indígenas pluriétnicas e entidades públicas em torno do "Santuário dos Pajés", situada na antiga Fazenda Bananal, local de ocupação dominial por parte de populações tradicionais que para ali se mudaram com ânimo definitivo a partir da década de sessenta e motivo de interesses e intensas disputas judiciais que colocaram em cheque os seus direitos originários, bem assim os demais direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos decorrentes da regularização de condomínios e loteamentos em verdade irregularizáveis, e portanto consubstanciando verdadeira sobreposição do critério de moradia ao critério de proteção ambiental para o atendimento de interesses privatísticos, desafiando os pressupostos de tutela que decorrem desta figura criada pelo direito, critério de moradia este que, por sua feita, também importa

em transgressão da isonomia constitucional, ao dizer de um interesse social invocado na Lei nº 9262/1996 em verdade inócuo, destoante das diretrizes urbanísticas traçadas para o Distrito Federal, paralelamente a um interesse social reflexo de um direito social violado, notadamente em que pese ao acesso legítimo à terra.

Com isto, as perspectivas epistemológicas e dogmáticas sobre áreas protegidas serão capazes de gerar inflexões sobre a fragilização social e ambiental atinentes ao sistema de proteção constitucional em unidades de conservação federal, elucidando a natureza da implantação de parcelamentos irregulares e informais que se propagaram ao longo da história de ocupação urbana da capital da República, e que a Lei nº 9.262/1996 buscou "referendar".

1.1 O direito ambiental e a Política Nacional de Meio Ambiente

É certo que os primeiros marcos regulatórios que surgiram em território nacional caminharam *pari passu* com o arrefecimento das ações de intervenção nos ecossistemas (SANTILLI, 2007), intensificando-se principalmente a partir do Estado Novo, período no qual tivemos a criação de importantes marcos regulatórios, como o foram, exemplificativamente, o Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23.793/1934), o Código das Águas (Decreto nº 24.643/1934) e o Código de Caça e Pesca (Decreto-lei nº 794/1938), a par da criação da Lei de Tombamentos (Decreto-lei nº 25/1937), o Código de Minas (Decreto-lei nº 1.985/1940), o Decreto-lei nº 3.124/1941, o qual cria o Instituto Nacional do Pinho, em defesa dos interesses dos produtores e exportadores de pinho na região sul do país, dentre outros marcos regulatórios num contexto histórico de grandes investimentos em obras hidrelétricas como a Itaipu Binacional, que veio a inundar o Parque Nacional de Sete Quedas⁴, valendo destacar ainda o Código Florestal de 1965, a Lei de Proteção à Fauna de 1967, a Lei nº 6.803/1980, a qual trata do zoneamento industrial, a Lei nº 6.662/1979, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, e a Lei de "Biossegurança", a qual estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados.

O histórico de profusão de normas no plano infraconstitucional em regra se coadunava a uma atuação incisiva do Estado como agente econômico e como propulsor de um quadro legislativo intimamente atrelado aos interesses do poder econômico. Atualmente esta postura prevalece, no entanto com maior resguardo ao núcleo de proteção constitucional, conquanto vive-se ainda importantes regressos nos sistemas de tutela quanto à salvaguarda do bem ambiental. No entanto, sob a égide da Constituição Federal de 1988, e com a adoção de critérios mais fortes do legislador constitucional quanto à tutela do meio ambiente, há

⁴ Sobre o Tratado de Itaipu, interessante artigo do Professor Gustavo Zanini, Universidade de São Paulo (1974). Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/66719/69329>> Acesso em 10 dez 2015.

que se falar na assunção de responsabilidades pelo país no plano internacional, o que reforça os sistemas de garantias e tutelas no direito brasileiro. Dentre os grandes compromissos assumidos pelo Brasil há que se destacar, exemplificativamente, aqueles definidos a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo (1972)⁵, o Relatório *Brundtland*⁶, a Conferência das Nações Unidas conhecida como "Cúpula da Terra" ou Rio-92⁷, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992)⁸, a Convenção sobre Diversidade Biológica (1992)⁹, o Protocolo de Montreal¹⁰, a recair sobre as emissões de clorofluorcarbonetos e a camada de ozônio; a Cúpula da Terra ocorrida em Johannesburgo em 2002 (Rio +10)¹¹, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20)¹², bem assim a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima¹³.

⁵ ESTOCOLMO. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, 5 a 16 de junho de 1972. Marco mundial para o tratamento das questões ambientais no plano internacional, da qual resulta a Declaração de Estocolmo (Vide Anexo D). Disponível em: <<http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503>> Acesso em: 28 jan. 2016.

⁶ Organização das Nações Unidas (ONU). Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Comissão criada pela ONU em 1985 e presidida pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, a qual resultou no Relatório *Brundtland*, publicada no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas (BRUNDTLAND et al., 1991) sob o título "Nosso Futuro Comum". O documento retrata os principais problemas sobre meio ambiente enfrentados a nível mundial e propõe estratégias para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>> Acesso em: 28 jan. 2016.

⁷ Organização das Nações Unidas (ONU). Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 3 a 14 de junho de 1992. Marco para a adoção, pelo Brasil, da Agenda 21, engendrando esforços para o desenvolvimento sustentável. Dados sobre a conferência disponíveis em: <<http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>> Acesso em: 28 jan. 2016.

⁸ Organização das Nações Unidas (ONU). Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Publicada pelo Brasil por meio do Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998. Diário Oficial da União - Seção 1 - 2/7/1998, Página 6 (Publicação Original).

⁹ Organização das Nações Unidas (ONU). Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), criada por iniciativa da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (3 a 14 de junho de 1992), em vigor a partir de 29 de dezembro de 1993. Ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Diário Oficial da União - Seção 1 - 17/3/1998, Página 1 (Publicação Original). Informações disponíveis em: <<https://www.cbd.int/>>. Acesso em 28 jan. 2016.

¹⁰ CANADÁ. Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a camada de ozônio, de 16 de setembro de 1987, em vigor a partir de 1º de janeiro de 1989. Ratificado pelo Brasil pelo Decreto nº 99.280, de 06 de junho de 1990. Diário Oficial da União - Seção 1 - 7/6/1990, Página 10894 (Publicação Original). Informações disponíveis em: <<http://www.protocolodemontreal.org.br/eficiente/sites/protocolodemontreal.org.br/pt-br/home.php>> Acesso em 28 jan. 2016.

¹¹ Organização das Nações Unidas (ONU). Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (CNUMAH). Realizada entre os dias 26 de agosto e 4 de setembro de 2002, em Johannesburgo, África do Sul.

¹² Organização das Nações Unidas (ONU). Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Realizada entre os dias 17 e 18 de julho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro. Informações disponíveis em: <<http://www.uncsd2012.org/>> Acesso em 28 jan. 2016.

¹³ Organização das Nações Unidas (ONU). Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática. Nova York, 09 de maio de 1992. Disponível em: <<http://unfccc.int/2860.php>> Acesso em: 28 jan. 2016. Ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998. Diário Oficial da União - Seção 1 - 2/7/1998, Página 6 (Publicação Original). Resultado de esforços iniciados no Canadá (destaca-se a Conferência intitulada "Toronto Conference on the Changing Atmosphere", outubro de 1988), seguida pelo Primeiro Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

Em que pese à consagração de documentos valorosos para a aplicação do direito ambiental sob matizes condizentes para com o princípio da proteção integral, o ordenamento jurídico brasileiro tem apresentado retrocessos na legislação infraconstitucional, fragilizando com isto o núcleo de proteção ao meio ambiente de qualidade, o qual carece de um fortalecimento dogmático em razão dos princípios norteadores da proteção ao meio ambiente, este tido enquanto *bem de interesse público* e para cujo resguardo exige-se a participação de toda a sociedade.

É ainda sob este viés de análise que a doutrina faz menção ao direito ambiental enquanto dotado de um *status* de autonomia, havendo que se diferenciar um *direito ambiental objetivo*, que consiste no conjunto de normas de proteção à qualidade do meio ambiente, e um *direito ambiental enquanto ciência*, a engendrar esforços para o conhecimento sistemático de normas e princípios que ordenam a qualidade do meio ambiente. (SILVA, 2003, p.41).

Em se tratando de um ramo relativamente recente do direito, há quem considere que o direito ambiental seria apêndice do direito administrativo e urbanístico, de modo que só recentemente teria adquirido este estatuto de autonomia, a considerá-lo enquanto "ciência jurídica que estuda, analisa e discute as questões e os problemas ambientais e sua relação com o ser humano, tendo por finalidade a proteção do meio ambiente e a melhoria das condições de vida do planeta." (SIRVINSKAS, 2011, p.89).

Sirvinskas é bastante esclarecedor neste ponto, ao revelar a importância meramente metodológica aplicável à divisão do direito em diversos ramos de estudo, daí a seguinte consideração que faz em respeito:

A autonomia do direito ambiental caracteriza-se pelo fato de possuir seu próprio regime jurídico, objetivos, princípios, sistema nacional do meio ambiente etc. Contudo, ele não é autônomo em relação aos demais ramos do direito, mesmo porque nenhum deles o é. Há, sim, uma constante simbiose, e muitos conceitos são extraídos dos diversos ramos do direito, adaptando-se ao direito ambiental. (SIRVINSKAS, 2011, p.100).

Há que se sustentar esta posição no sentido de que a diferenciação metodológica entre um direito ambiental objetivo e um direito ambiental enquanto ciência, a dizer da qualidade do meio ambiente enquanto objeto de tutela pelo direito, torna-se apropriada e necessária, em razão da própria natureza propositiva do direito, e portanto o afastamento do caráter apriorístico das ciências naturais atribuível às ciências jurídicas de modo

(IPCC), em 1990, e que culminou com a Convenção-Quadro das Nações Unidas em 1992, por ocasião da Eco-92, realizada no Rio de Janeiro, valendo destacar, dentre os desdobramentos da Convenção, a 1ª Conferência das Partes (COP) em Berlin (1995), daí resultando o Protocolo de Kyoto, adotado formalmente em dezembro de 1997, por ocasião da COP-3, para fins de redução das emissões de gases de efeito estufa no plano internacional. Seguiram-se mais de 20 edições das Conferências realizadas no mundo todo. Informações completas e relatórios da Convenção-Quadro disponíveis em: <http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php> Acesso em: 06 ago. 2015.

enfaticamente díspare de seus próprios pressupostos epistemológicos, a subsidiar e informar o direito quanto às verdadeiras premissas deônticas aplicáveis ao sistema de proteção constitucional aos recursos naturais.

Esta é uma consideração importante face às premissas de análise metodológica aplicáveis ao estudo, às críticas de Norberto Bobbio a um positivismo jurídico que estuda o direito enquanto fato e não enquanto valor, calcado na adoção de critérios estritamente formais de validade e a atribuir a própria definição do direito ao seu aspecto coercitivo, numa espécie de reducionismo afeto à atribuição de supremacia à legislação¹⁴ e uma conjuntura de positivismo ético que assume o caráter não científico, mas sim moral e ideológico. (BOBBIO; MORRA, 1996).

A realização do meio ambiente enquanto um "complexo de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas", é o que prenuncia o legislador pátrio no art. 3º da Lei 6.938/1981, estatuto normativo que inaugura a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

A Carta Constitucional de 1988, por sua vez, o evidencia juridicamente enquanto "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida", assim dispendo:

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 (grifos nossos).

Trata-se de um conceito amplo atribuído ao meio ambiente pelo constituinte, de modo que isto se transpõe para o constitucionalismo como uma necessária retomada da consideração do valor intrínseco à própria natureza, a despeito do acentuado antropocentrismo (LEITE; AYALA, 2012), por ora despido de suas funções ecológicas, a tangenciar as gramáticas das práticas sociais atreladas a um preservacionismo fragilizado ante às premissas de conservação e salvaguarda dos recursos naturais. Como tratar a questão dos direitos do homem em sua confluência epistêmica para com os direitos afetos às garantias de um equilíbrio ecológico do qual o próprio ser humano é parte? Este deve ser o norte de uma investigação que leva em conta o aspecto humanístico das garantias de direitos sociais atrelado à busca pelo equilíbrio ecológico, pautado no princípio da proteção integral e na responsabilidade comum e objetiva da pessoa humana radicada na ética do cuidado, atribuível a todos os cidadãos e à coletividade. As diretrizes de proteção aos recursos naturais assumem grande complexidade para a hermenêutica, porquanto vive-se não apenas em uma era de direitos, mas também uma era de grandes violações, conforme já elucidou Norberto Bobbio em suas lições sobre os direitos humanos. Para o jusfilósofo italiano, há que se considerar que "descendo do plano ideal ao plano real, uma coisa é falar dos direitos

¹⁴ Tal concepção encontraria sua definição na máxima expressão germânica "Gesetz ist gesetz" (A lei é a lei. Tradução nossa).

do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva." ([BOBBIO, 2004](#)).

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) será, portanto, o corolário de um marco legislativo importante para o direito ambiental, qual seja, a Lei nº 6.938/1981, a qual é regida pelos seguintes princípios:

- ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico;
- racionalização do uso do solo;
- planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- recuperação de áreas degradadas;
- proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- educação ambiental a todos os níveis de ensino;

Merece destaque, quanto aos instrumentos, o zoneamento ambiental, vez que este é forma de restringir o uso do solo, perfazendo, nas lições de Sirvinkas, um dos instrumentos mais importantes do direito ambiental, porquanto visa regular o uso do solo, e assim evitar a sua ocupação desordenada. ([SIRVINKAS, 2011](#), p.165).

Dentre os objetivos gerais da PNMA, conforme o art. 4º da Lei 6.938/1981 estão:

- compatibilização do desenvolvimento com a preservação da qualidade do meio ambiente;
- definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental;
- desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

- difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente;
- preservação e restauração de recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para com a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
- imposição, ao poluidor e ou predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização dos recursos ambientais com fins econômicos.

A Lei nº 6.938/1981, por sua vez, desenhou uma estruturação do que ficou conhecido como Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), integrado por órgãos e entidades de todos os entes públicos federados e fundações públicas instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. O SISNAMA então é assim estruturado pela Lei:

ÓRGÃO(S)	ENTIDADES
SUPERIOR	Conselho de Governo
CONSULTIVO E DELIBERATIVO	CONAMA
CENTRAL	Sec. de Meio Ambiente da Presidência
EXECUTOR	IBAMA
SECCIONAIS	órgãos ou entidades estaduais
LOCAIS	órgãos ou entidades municipais

O legislador ordinário advertira, ainda, sobre a reparação de danos ao meio ambiente por aqueles que o derem causa, responsabilização esta em caráter objetivo, nos termos do que preconiza o § 1º do art. 14 da Lei nº 6.938/1981, e que não exclui as esferas de imputação civil, penal e administrativa, consoante o art. 225, § 3º do art. 225 da CF/1988, imputação esta que, por muitas vezes, traduz-se na impossibilidade da própria reparação em função do esgotamento dos recursos e da fragilidade da biota e dos processos ecossistêmicos de uma determinada região.

Dignas as notas de Stédile, segundo o qual:

Foi com o advento da Lei que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6938, de 31 de agosto de 1981), porém, que se introduziu definitivamente o regime de responsabilidade objetiva pelo dano ecológico para todas as atividades. Ou seja, em termos de responsabilidade civil por danos ambientais, não mais se questiona sobre a culpa, tão somente sobre a conduta (*rectius*: atividade), o resultado, o respectivo nexo de causalidade e a antijuridicidade (STEDILE, 2007, p.827).

Por isto a propriedade em se falar num socioambientalismo que assume novas feições paradigmáticas, a compreender a dimensão social do direito, sem com isto incorrer

em reducionismos oriundos da adoção de uma visão centrada no homem mas que fragiliza, outro modo, o aspecto da conservação e preservação em moldes distanciados das demandas da própria natureza face à ausência de um cessamento dos processos de degradação e desmantelo para com a integridade da natureza.

Pergunta-se sobre as pretensões de validade que se transpõem para uma abordagem dogmático-axiológica que evidencia a aplicação do princípio da proteção *integral* às prerrogativas de tutela do meio ambiente, em que o gestor público e a própria coletividade assumem o dever cívico de responsabilidade objetiva, de ordem reflexa e complementar, diga-se, em que Estado e sociedade civil respondem solidariamente às premissas de cuidado, o que por sua vez não exclui a responsabilidade primária do gestor quanto à definição dos caracteres decisoriais circunspectos ao exercício de comando e controle no licenciamento de atividades potencialmente degradantes e/ou poluidoras. Dogmaticamente, há que se falar numa necessária consecução de reformas institucionais, paralelamente à compreensão de uma economia ambiental que não pode acontecer senão em consonância para com a ecologia e para com o respeito ao ser humano, numa abordagem cada vez mais realista dos problemas da sociedade complexa e multifacetária apontada por Ulrich Beck (1992).

A própria questão do conhecimento tradicional associado é evidência inafastável de pontos de conexão entre os aspectos de tutela do direito econômico e do direito ambiental, em respeito à identidade para com a cultura e sua abrangência logicamente atrelada às práticas sociais adotadas e os limites estabelecidos pelo ordenamento quanto ao uso e a ocupação do solo, e também quanto ao uso sustentável definido pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, calcados, logicamente, no estabelecimento de limites ao uso da terra para a garantia de seus atributos naturais.

O bem-estar das populações humanas é, neste ponto, verdadeiro norte para a criação das áreas de proteção ambiental, o que significa que o social caminha interconexo ao ambiental *stricto sensu*, no sentido de que as funções ecológicas da terra, paralelamente a uma visão antropocêntrica cada vez mais ecológica do direito, confronta-se a um biocentrismo que não mais atende às necessidades de conformação dos direitos à realidade fática que se apresenta para valoração juspositiva.

O direito ambiental, neste ponto, transmuta-se para uma sistemática constitucional em que o fracasso institucional dos órgãos de gestão do meio ambiente e do próprio Estado social em suas premissas constitucionais e legítimas de fundação, imiscuem-se à realidade de fragilização dos valores de aplicação do direito, a exigir uma reflexão sobre a efetivação de garantias e elucidação de parâmetros mínimos para a proteção ambiental.

Conforme salienta Maurice Hauriou, os sistemas de Constituições escritas suscitam ainda uma reação das vontades individuais em razão da doutrina do contrato social, pelo que não teríamos propriamente um acordo convencional entre os indivíduos, mas sim um poder majoritário. (HAURIOU; CASTILLO, 2003, p.307/379).

Hauriou alerta para, no campo da legalidade constitucional, uma certa *ordem individualista* que comporta um certo *perigo para o destino do Estado* por uma tendência de dissolução hierárquica, em que a superioridade se concentra no Parlamento e uma "superlegalidade constitucional" restabelece acima da legalidade geral o que ele chama de "leis estatutárias referentes ao que há no Estado de especificamente particularista. "Os sistemas de Constituições escritas suscitam ainda uma reação das vontades individuais em razão da doutrina do contrato social, pelo que não teríamos propriamente um acordo convencional entre os indivíduos, mas sim um poder majoritário. (HAURIOU; CASTILLO, 2003, p.307/379).

Há que se falar, portanto, num distanciamento entre aquilo que o sistema normativo estabeleceu para fins de resguardo da área de proteção em torno da bacia hidrográfica juridicamente afetada e aquilo que se refere à realidade das práticas sociais adotadas em seu entorno, de modo que nem sempre uma área de proteção instituída legalmente corresponde a reais garantias de direito, no sentido de uma correspondência ao propósito para a qual fora constitucionalmente legitimada.

Segundo os ensinamentos de Gaio,

(...) a simples criação de uma unidade de conservação, além de não estabelecer os limites de sua utilização, tampouco prevê mecanismos de gestão referentes à fiscalização do espaço ambiental, questões estas que devem ser tratadas pelo competente plano de manejo. Apesar da manifesta relevância da referida regulamentação, é fato recorrente a sua não implementação nas unidades de conservação brasileiras. (GAIO, 2007, p.27).

Por este motivo, há que se falar num socioambientalismo atento às premissas do direito que reconheçam o real significado e interpretação do *interesse público*, o qual, levando em consideração o aporte teórico de Luigi Ferrajoli em sua obra "Por uma Teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais" (FERRAJOLI, 2011), predica os direitos afetos a um meio ambiente equilibrado enquanto direitos de caráter fundamental, verdadeiro núcleo do sistema jurídico de proteção constitucional. Neste íterim, e conforme as lições do Prof. Dr. Fernando Rodrigues Martins, o interesse público primário refere-se aos administrados na administração do bem comum, enquanto o interesse público secundário refere-se à pessoa jurídica de direito público, havendo que se falar na sobreposição dos direitos fundamentais ao interesse público, vez que o agir estatal deve considerar os distintos interesses, ao que se lhe remete o imperativo de tutela referenciado na doutrina alemã com atenção ao "Drittwirkung". (MARTINS, 2013).

A considerar o caráter transgeracional do direito ambiental, este funcionará enquanto princípio específico a servir de pedra angular da consideração do bem ambiental enquanto bem de interesse público, e não um bem público *de per si*, havendo que se falar, portanto, no vetor finalístico em que se busca não só o bem comum, mas o bem comum

em confluência para com o princípio do respeito à natureza¹⁵, e portanto a sistemática adotada pelo constituinte de 1988 é no sentido de conceber o bem ambiental não enquanto um *bem público*, mas um *bem de interesse público*, de natureza difusa.

A inobservância da diferença entre bem público e bem de interesse público faz-se indispensável, sob pena de incorrerem em um desregramento do regime de bens adotado pelo constituinte, maquinando a gestão dos recursos por aqueles que governam. Canotilho, nesta orientação, aponta para o risco intransponível sobre a dogmática constitucional no tratamento do bem ambiental:

(...) a unilateral estatização/publicização do bem ambiental conduziria a um Estado de ambiente dissociado da sociedade. O Estado do ambiente seria um Estado autoritário, utilizador de instrumentos coativos, como leis, regulamentos, preceitos administrativos, ordens de polícia, penalizações. (CANOTILHO, 1995).

No plano teórico, o meio ambiente é, portanto, axiologicamente publicístico se e na medida em que é considerado objeto de políticas públicas, mas não necessariamente um bem público, vez que incide sobre o bem ambiental as leis da natureza e da liberdade, daí a ambivalência de questões que se referem seja à esfera patrimonial particular que à esfera patrimonial de ordem público-estatal. Tanto um quanto outro conservam, sistematicamente, a sua função ambiental precípua de *dever de proteção e salvaguarda*, interconectada para com os ecossistemas em sua relação de continuidade, e portanto há que se falar na trasladação do problema do dano, por exemplo, para indagações de caráter ético-naturalístico, em que assume a natureza, quanto aos recursos que lhe são inerentes, o caráter não de uma *res communes nulla*, mas sim de uma *res communes omnia*. A teor das disposições justinianéias inscritas nas Institutas, Livro Segundo, Título I:

Et quidem naturali jure communia sunt omnium haec : aer, aqua profluens, et mare, et per hoc litora maris. Nemo igitur ad litus maris accedere prohibetur, dum tamen villis et monumentis et aedificiis absteineat; quia non sunt juris gentium, sicut et mare." (KRIEGEL; KRIEGEL, 1843)¹⁶.

O *bem ambiental* assume, portanto, o caráter de *bem de interesse público*, ao contrário do que dispõe a doutrina italiana. A diferença aqui reside no campo conceitual e tem implicações epistemológicas, embora a finalidade da norma enquanto ordem sistêmica é sempre no sentido de salvaguarda do meio ambiente, de modo que há que se falar, no Brasil, da prevalência de uma concepção do bem ambiental enquanto bem de natureza jurídica difusa.

Como destaca Granziera:

¹⁵ Neste sentido vide o princípio nº 3 da Declaração do Rio - Anexo E.

¹⁶ São comuns a todos por direito natural: o ar, a água corrente, o mar e, por consequência, a orla marítima. Portanto, a ninguém é proibido acessar a orla marítima, desde que, no entanto, fique longe de casas, edifícios e monumentos, que não são de direito das gentes como o mar. (Tradução nossa).

Essa publicização, todavia, não se refere apenas à definição do domínio: o interesse público vai estabelecer o liame entre os bens ambientais e sua tutela legal. A expressão *interesse* não tem, *a priori*, sentido único. Refere-se à regra constitucional do art. 225, que atribui ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a característica de um direito humano fundamental, que se sobrepõe aos demais interesses. O princípio da supremacia do interesse público é a referência que ancora, a partir da norma constitucional, a submissão de toda e qualquer atividade ao interesse público, traduzido na proteção do equilíbrio ambiental. É também o fundamento do conjunto de ações ínsitas ao Poder Público, no controle e fiscalização das atividades humanas, com a finalidade de evitar danos ao meio ambiente. O que distingue os bens ambientais, assim, não é o seu domínio, mas o interesse público e a tutela jurídica que incide sobre eles. Quanto maior a importância de um bem à sociedade, maior a tendência à sua publicização, com vistas à obtenção da tutela do Estado e da garantia de que todos poderão a ele ter acesso, de acordo com os regulamentos estabelecidos. (GRANZIERA, 2009, p.12).

No direito positivo italiano o bem ambiental é bem público, isto por que conceitualmente está mais atrelado à questão da disponibilidade econômica do bem do que à confluência de interesses correlatos a uma ordem publicística, considerado ainda pela Corte Constitucional italiana enquanto bem público de valor constitucional primário¹⁷; mas não por menos há que se falar em uma obrigação essencial do Estado enquanto ente político a partir de uma abordagem coletiva do bem ambientalmente considerado, o que se aplica seja ao sistema constitucional italiano que ao sistema brasileiro, onde a consideração precípua da natureza difusa do bem ambiental reforça a indispensabilidade do tratamento com vistas ao alcance dos objetivos da norma, qual seja, a proteção ao meio ambiente.

1.2 Dever de tutela e o bem ambiental: dimensões jurídica, normativa e cultural

A ciência do direito ambiental exige do hermenêuta uma confrontação epistemológica relativa às deficiências sistêmicas presentes na estrutura do ordenamento jurídico em sua função de tutela ao meio ambiente, a ensejar um olhar sobre o bem ambiental em sua dimensão *jurídica, normativa e cultural*, sem olvidar, é claro, do aspecto institucional que se transpõe para a realização dos direitos e o seu aprofundamento face aos diversos atores e sujeitos.

Um exemplo disto se encontra no problema da repartição de competências, as quais concentram-se nas mãos da União, a despeito de uma tendência verificável no âmbito do constitucionalismo brasileiro quanto à descentralização dos poderes constituídos, de modo que estamos a tratar de dimensões estruturais que tangenciam o quadro de desequilíbrio

¹⁷ ITÁLIA. Corte Constitucional da República Italiana. Sentença nº 151/1986, de 1986. Publicada na Gazeta Oficial italiana em 02 de julho de 1986. Disponível em: <<http://www.cortecostituzionale.it/actionNoteSentenza.do>> Acesso em 27 jan. 2016.

das forças federativas no que respeita à efetivação de políticas públicas pertinentes aos problemas ambientais. Este o primeiro ponto que evidencia a *dimensão jurídica* a envolver o bem ambiental, e que se faz relevante para as críticas realizadas neste trabalho, em que pese à necessidade de uma equanimização dos poderes para que sejam atingidos os fins de tutela em sua integralidade.

Ao assumir a fiscalização de uma APA federal, por exemplo, e a despeito da Lei nº 9.262/1996, considerada constitucional pelo Superior Tribunal em sede de controle abstrato de constitucionalidade, e que autoriza, sob o ponto de vista da Egrégia Corte, a exceção à exigência de licitação pública para a negociação de terras da União, o governo distrital não pode, em regra, alterar o regime de uso ou o caráter difuso do bem ambiental tutelado, porquanto este é objeto de regime jurídico especial¹⁸.

Neste ínterim, vale ressaltar a *dimensão normativa* correlata à impunidade das práticas potencialmente degradantes ou poluentes e à ausência factível do Estado em questões prioritárias para a conservação e tutela dos interesses públicos afetos ao meio ambiente equilibrado, como o atesta a existência de motivações econômicas extrínsecas ao sistema de licenciamento na definição de licenças por agentes estatais *contra legem*, bem assim a ineficiência sobre a gestão das áreas de proteção ambiental tratadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

A CF/88, no que diz respeito a áreas de preservação e conservação, delimita o exercício de direitos individuais e o poder de polícia em benefício da coletividade. Nesta seara, a supressão ou alteração de áreas protegidas somente podem ser realizados por lei¹⁹.

A Constituição Federal não proíbe a exploração de áreas merecedoras de especial proteção legal, mas proíbe a alteração das características/atributos que fundamentam esta proteção. É nesta orientação que a lei, ressalte-se, não pode ferir o resguardo ao equilíbrio ecológico excepcionando interferências no meio ambiente à revelia dos princípios estatuídos constitucionalmente, o que em verdade não ocorre na prática. Parece que se vive uma espécie de "subsunção do fato à norma" mais favorável ao empreendedor e calcado no "desenvolvimentismo" a todo custo, uma inversão de papéis, porquanto há que se falar numa exsurgência de estatutos infraconstitucionais que levam a situações como aquelas verificadas na mitigação de efeitos poluidores em processos de licenciamentos: quais os critérios a serem adotados? A responsabilidade é de quem? Bom, o fato é que a situação de legalidade não pode embeber-se de intenso formalismo a ponto de olvidar-se do aspecto basilar de resguardo às áreas de proteção e à tutela dos direitos fundamentais,

¹⁸ Neste ponto, o regime aplicável ao bem público é aquele consagrado pelo Estatuto da Terra - Lei nº 4.504/1964, cujo art. 2º assegura a todos a propriedade da terra, condicionada pela sua função social. BRASIL. Diário Oficial da União - Seção 1 - Suplemento - 30/11/1964, Página 49 (Publicação Original).

¹⁹ O tratamento da transdisciplinariedade, neste sentido, exige uma perquirição sobre os limites de proteção para a tutela do direito, em que a cultura jurídica revela-se cega diante do problema.

e consequência disto: o choque permanente entre os direitos afetos ao homem e à natureza, que se por ora são complementares no âmbito teórico, na aplicação prática do direito estão em constante processo de tensionamento²⁰.

A questão transpõe-se para o modelo de unidade de conservação a ser adotado nos espaços territoriais. Em cada unidade de conservação há uma correspondente limitação de atividades econômicas e sociais (ANTUNES, 2008, 561/644). Há aquelas, ainda, que estão definidas pela Lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação no âmbito das garantias constitucionais afetas às áreas protegidas. É inclusive competência dos demais entes federados estabelecer limites à realização de empreendimentos impactantes no âmbito do licenciamento, este instrumento de aplicação da PNMA prevista pela Lei nº 6.938/1981. , aqui, sobre a razão de uma constante interconexão entre as esferas do "humano", do "econômico" e do "ecológico" apontado por Bessa Antunes (ANTUNES, 2010, p.19-56).

Cogita-se, neste ponto, sobre a integração, seja do ambiente urbano que rural, a políticas públicas que se comprometam para com o dever-poder do Estado²¹ de conscientização capaz de reaproximar o *local* do *global*, sem com isto ferir as prerrogativas de tutela constitucionalmente estabelecidas. A educação ambiental, é claro, torna-se indispensável para estas transformações, instrumento por excelência da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), conforme disposto no art. 10, inciso II, da Lei nº 6.938/1981 e na Lei 9.795/1999.

Ora o regime aplicável ao bem ambiental é aquele que caminha *pari passu* com a idéia de sua funcionalidade híbrida, entremeando o direito de ordem patrimonial privado e público, apresentando qualificações que o circunscrevem enquanto um direito tipicamente difuso, que se direciona a todos mas que, ao mesmo tempo, não é de ninguém. Se perguntarmos-nos: de quem é o ar que respiramos? Pois bem, ei-lo a resposta: de todos e de ninguém. Este conceito jurídico abrange, desta feita, não apenas a compreensão do bem ambiental enquanto bem difuso, mas também o elege em relação ao exercício dos

²⁰ É claro, neste entendimento, que se incorre em riscos de formações corporativistas quando da aplicação de modelos em que o poder majoritário se torna cego às premissas e valores éticos do Estado, mesmo quando estes valores, embora presentes, são esquecidos em função de uma corporatividade em que o direito passa a exigir com mais ênfase no respeito às relações entre as pessoas individualmente consideradas, daí as lições sábias do pensamento ferrajoliano pautado nos direitos fundamentais e em razão dos predicativos pelos quais estes direitos orientam-se aos seus respectivos titulares. (FERRAJOLI, 2011).

²¹ Trata-se de uma prerrogativa que se traduz no fato de que o poder-dever de agir da administração pública converge, conforme as lições de Araújo, em três deveres básicos do administrador público: "o de *eficiência* (além de princípio geral da administração e gestão de negócios liga-se ao princípio da continuidade dos serviços públicos e ao direito do usuário em obter serviço adequado - art. 175 da CF), o de *probidade* (o administrador público não pode agir contra a lei ou o interesse público, também sob pena de responsabilidade) e o de *prestar contas* (que é consequência natural da atividade de administrar, como encargo do gerenciamento de bens e interesses alheios, públicos ou privados, cujo cumprimento pode ser controlado por outros meios e poderes que o ordenamento jurídico confere a certos órgãos, ao administrador dirigente e mesmo ao particular (NETTO, 2007, p.145).

sujeitos públicos e privados com relação aos seus interesses difusos e coletivos.

Há quem considere que o meio ambiente deve ser tratado enquanto bem unitário:

(...) deve ser interpretado como um bem jurídico unitário, a partir de uma visão sistêmica e globalizante, que abarca os elementos naturais, o ambiente artificial (meio ambiente construído) e o patrimônio histórico-cultural, pressupondo-se uma interdependência entre todos os elementos que integram o conceito, inclusive o homem, valorizando-se a 'preponderância da complementariedade recíproca entre o ser humano e o meio ambiente sobre a ultrapassada relação de sujeição e instrumentalidade. (...) ao mesmo tempo em que uma floresta poderá estar inserida em imóvel de propriedade particular, incide-lhe o regime de bem de uso comum do povo. Ou seja, a qualidade ambiental da floresta deve ser conservada, pois indisponível ao proprietário do imóvel." (MARCHESANA MARIA MOREIRA E STEIGLEDER; CAPPELLI, 2010, p.33/35).

Tal implica numa inovação do caráter da responsabilidade objetiva quanto às práticas sociais atinentes à gestão da coisa pública, porquanto predica a titularidade do exercício dos direitos com vistas à solidariedade do dever tutelar, perpassando princípios adotados sistematicamente em função de valores maiores protegidos pelo ordenamento, especialmente a vida, daí que a relação de complementação/tensão entre homem e natureza se apresentam latentes para o direito. Tanto a vida humana quanto a animal e, antes de mais nada, a liberdade como objeto de tutela para além de uma concepção paleopositivista acenada por Luigi Ferrajoli (2011), estes os pontos de partida para uma análise do regime de uso aplicável às áreas de proteção ambiental.

Axel Honneth questiona-se então sobre o pensamento hegeliano segundo o qual a ética, para alcançar seu verdadeiro direito, segue um processo de negações em que as relações éticas são liberadas das unilaterizações e particularizações, passando de um estágio natural a uma unidade do universal e do particular. Para o Autor, tal significa uma concepção da história do espírito humano como um processo de universalização conflituosa, a despeito de uma eticidade humana que em verdade se encontra nas estruturas da práxis da vida social. (HONNETH, 2009, p.36/60).

Em que pese à *dimensão cultural* do bem ambiental, há que se falar numa *ética do cuidado* enquanto elemento antitético à profusão de ações degradantes no Brasil. Exemplos não faltam de ações maléficas à natureza como aquelas afetas ao uso de técnicas ultrapassadas de plantio através da queima de pastagens, ao uso de agroquímicos proibidos no mundo todo em solo nacional, bem assim a aplicação da transgenia sob os auspícios da propalação de informações científicas de fundo ideologizante e pautada em interesses econômico-privatísticos, dentre outras questões que revelam senão uma visão mercadocêntrica da vida, reforçando a tese de uma ética do cuidado necessariamente orientada para a reconexão do elo perdido entre o homem e a natureza. (MORIN; MÉTODO, 2007).

Há que se falar, neste ponto, e tendo em conta os ensinamentos de Edgar Morin

(2007), em uma regeneração tanto ética quanto democrática. A antropoética como modo ético de assumir o destino humano, a compreender a dialógica egocêntrica/altruísta, bem assim a superação mútua de *sapiens/demens*, a relação dialógica entre as paixões e a razão, a qual civiliza nossas relações com "idéias mestras" (prontas e acabadas), tudo isto rumo a um humanismo planetário. A ética planetária compreenderá a noção de globalização não só em seu sentido tecnoeconômico, mas na correlação entre o "global" e o "local", tratando-se de um universalismo que reconhece a unidade na diversidade humana. (MORIN; MÉTODO, 2007, p.91/202).

Para efeitos do presente estudo merecem atenção, dentre outros, o *princípio da proibição do retrocesso*, o *princípio da proteção integral*, bem assim o *princípio da função social da propriedade*, sem excluir, por óbvio, outras noções principiológicas como aquelas afetas, mais diretamente, ao controle das atividades potencialmente degradantes ou poluidoras, como o são o *princípio da precaução* e o *princípio da prevenção*, bem assim aqueles decorrentes dos compromissos assumidos pelo Brasil a partir da Convenção de Estocolmo em 1972²² e de outros acordos de que o país é signatário, em especial consideração do homem enquanto "obra e construtor do ambiente que o cerca".

São inesgotáveis as fontes normativas relacionadas à tutela ambiental, haja vista a intensificação de esforços no sentido de conter o avanço dos processos de degradação. Interessante notar as dimensões propostas pela Carta da Terra²³, ao pautar-se nas seguintes premissas:

- a) a unidade de vida humana e não humana;
- b) a compreensão de que alguns direitos devem ser ampliados e outros limitados;
- c) o reconhecimento de que ao mundo não-humano também é aplicável a noção de dignidade²⁴.

A profusão de distintos valores que permeiam a tutela do bem ambiental é, neste contexto, a pedra angular de uma incursão epistemológica que, além de transdisciplinar, e não por menos carecedora de rigor científico, considera a responsabilidade pela salvaguarda do meio ambiente e do patrimônio natural para as presentes e futuras gerações, daí a preponderância do princípio da proteção integral enquanto valor intrínseco às prerrogativas de tutela constitucional, em constante conflito para com as gramáticas adotadas no âmbito

²² ESTOCOLMO. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, 5 a 16 de junho de 1972. Marco mundial para o tratamento das questões ambientais no plano internacional, da qual resulta a Declaração de Estocolmo (Vide Anexo D). Disponível em: <<http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503>> Acesso em: 28 jan. 2016.

²³ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/carta-da-terra>> Acesso em 27 nov. 2015.

²⁴ Idem.

das atividades econômicas licenciadas ou não no país, muitas vezes sob os auspícios de um pretensão *interesse social*²⁵.

Considerando os distintos sujeitos de direitos, torna-se viável a compreensão das limitações em respeito à natureza e informadoras dos aspectos obrigacionais de garantia jurídica dirigida ao resguardo dos recursos hídricos e edáficos, da fauna, da flora e de todos os fatores bióticos e abióticos indispensáveis à melhoria dos sistemas de vida e de proteção capazes de pautarem os deveres cívicos, políticos e sociais no plano constitucional, revelando o aspecto útil da pesquisa no que tange a áreas prioritárias de conservação, a despeito de leis que padecem de vício e tentam regularizar o que em verdade não é regularizável, seja em face dos aspectos de proteção, seja em face do sistema juspositivo para fins de tutela e garantia das unidades de conservação em âmbito nacional.

O relacionamento entre meio ambiente e a proteção dos direitos do homem assume, o tempo todo, o aspecto de tensão abordado por Joaquín Herrera Flores. Este é necessário àquele mas aquele pode obstaculizar este, daí que a proteção ao meio ambiente é pré-requisito para a proteção dos direitos humanos. Como bem ressalta José Afonso da Silva:

A doutrina vem procurando configurar uma outra categoria de bens - os *bens de interesse público* -, na qual se inserem tanto bens pertencentes a entidades públicas como bens dos sujeitos privados subordinados a uma particular disciplina para a consecução de um fim público. Ficam eles subordinados a um peculiar regime jurídico relativamente a seu gozo e disponibilidade e também a um particular regime de polícia, de intervenção e de tutela pública. Essa disciplina condiciona a atividade e os negócios relativos a esses bens, sob várias modalidades, com dois objetivos: controlar-lhes a circulação jurídica ou controlar-lhes o uso - de onde as duas categorias de bens de interesse público: os de *circulação controlada* e os de *uso controlado*. (SILVA, 2003, p.83).

Neste sentido o caráter transgeracional do direito ao meio ambiente saudável contrasta-se com o "ímpeto reformista" que incide sobre reformulações legislativas de cunho regressivo no Brasil, como o são iniciativas e projetos de leis substancialmente inconstitucionais apresentados e aprovados formalmente pelo Parlamento, muitas destas iniciativas objeto de controle jurisdicional perante o Supremo Tribunal Federal, sem que até o momento houvesse soluções jurídicas para o refreamento de posturas conservadoras de que se tem notícia. Tal é o exemplo da Lei nº 12.651, o famigerado "novo código florestal", que de código não tem absolutamente nada, porquanto falta-lhe o caráter de sistematicidade indispensável ao perfazimento de sua normatividade e eficiência jurídica. Dentre as posturas adotadas pelo Legislador quanto às redefinições conceituais em matéria

²⁵ Exemplo disto encontra-se no interesse social evidenciado pela Resolução CONAMA nº 369/2006, a qual dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. BRASIL. RESOLUÇÃO CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006. Publicada no DOU nº 61, de 29 de março de 2006, Seção 1, páginas 150-151. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>> Acesso em 27 jan. 2016.

ambiental, destacam-se, a título exemplificativo, os seguintes regressos: a) redução e descaracterização de Áreas de Preservação Permanente; b) isenção de reserva legal até quatro módulos fiscais, o que viria a afetar milhões de hectares de terras; c) redução de área de reserva legal na Amazônia; d) compensação de áreas desmatadas em outros Estados e não nas bacias hidrográficas de origem.

Outra não é a sorte da Lei 9.262/1996, a ser tratada nesta pesquisa para efeitos de uma reflexão entre o sistema de proteção às Unidades de Conservação (UCs) previsto pelo sistema positivo e o vício de constitucionalidade material atinente àquela norma, em considerando a delegação da fiscalização e gestão da APA federal do São Bartolomeu e Descoberto ao Distrito Federal, de modo curiosamente discrepante do sistema constitucional republicano e à revelia do Estatuto das Licitações e Contratos.

Contextualiza-se, neste trabalho, as implicações da ocorrência de condomínios irregulares no Distrito Federal e entornos, bem como a correspondente situação jurídica em que a utilização do direito enquanto instrumento exsurge enquanto elocubração de mecanismos legislativos utilitaristas, hábeis a desconsiderar aspectos valorativos inerentes aos pressupostos de tutela constitucional, à luz dos fundamentos jurídicos de proteção humana e ambiental.

1.3 Meio ambiente e atividade econômica: a opção histórica adotada pelo legislador

A preocupação com o meio ambiente reflete uma sociedade complexa, o que é apontado por Edgar Morin, para quem a condição humana é compreendida em termos de uma procura de autocompreensão do homem enquanto *homo complexus*. O Autor desenvolve uma ética da religação que traria respostas à crise civilizatória; uma ética da tolerância, da liberdade e do amor que supere a barbárie interior do indivíduo; uma ética que perpassa o disciplinamento do egocentrismo e o desenvolvimento do altruísmo, superando as sociedades arcaicas em que temos normas de solidariedade e obediência às prescrições e tabus, com isto a inaugurar um vínculo solidariedade-complexidade-liberdade. (MORIN; MÉTODO, 2007, p.91-202).

Faz-se necessária uma verdadeira reconstrução ética da maneira de viver e pensar o mundo, o qual por muitas vezes representa preocupações adstritas a interesses meramente privatísticos, a exemplo da incidência, sobre os bens ambientais, de processos intensos de degradação e destruição que avançam sob moldes e parâmetros muito graves, quase sempre marcados pela fragilização das prerrogativas de proteção jurídica conquistadas ao longo da história da República e, a contrário senso da ratificação, pelo Brasil, de inúmeros tratados e convenções para o reforço dos mecanismos jurídicos de tutela em âmbito nacional²⁶.

²⁶ Exemplos não faltam de importantes marcos da tratadística internacional para o tratamento das

Feitas estas considerações, e tendo em mente a raiz colonial de formação do território brasileiro, é assente o fato de que a disputa por bens ambientais é algo que se traduziu em guerras, conflitos sociais e infindáveis incursões políticas e geoestratégicas em detrimento dos interesses dos verdadeiros ocupantes da terra. Mais importante que isto é salientar a razão pela qual a justiça distributiva se coloca para o estado de direito enquanto premissa essencial para a virada kantiana relacionada à valorização do homem enquanto pessoa, e o fim do direito a independer, do ponto de vista metódico, de suas premissas de trabalho e alcance, a considerar, ainda, que muitas normas surgiram para dar conta de uma dinâmica social progressiva quanto à utilização dos recursos da terra para o atendimento dos interesses mercadológicos da sociedade.

Destaca-se, exemplificativamente, o viés político-econômico através do qual exsurtem as primeiras normas afetas ao controle do comércio e exploração do pau-brasil. Durante a colonização, as terras que não eram aproveitadas economicamente pelos donatários eram devolvidas à Coroa (terras devolutas), sendo-lhes aplicável o que se denominava *pena de comisso*, em que se restituía a titularidade do domínio ao Mestrado da Ordem de Cristo e seu grão-mestre, rei de Portugal. O sistema de sesmarias seria substituído futuramente pelo regime de posse, ambos os critérios de aquisição de domínio revogados ao fim do século XIX, quando as terras públicas passaram a ser alienadas somente através de compra e venda (ANTUNES, 2010, p.588-590). Segundo o Regimento do Pau-Brasil, criado no ano de 1605 sob o governo imperial de Dom Felipe III:

Parágrafo 1º Primeiramente Hei por bem, e Mando, que nenhuma pessoa possa cortar, nem mandar cortar o dito páo brasil, por si, ou seus escravos ou Feitores seus, sem expressa licença, ou escrito do Provedor mór de Minha Fazenda, de cada uma das Capitanias, em cujo districto estiver a mata, em que se houver de cortar; e o que o contrário fizer encorrerá em pena de morte e confiscação de toda sua fazenda²⁷.

A história, portanto, apresenta importantes indícios a informar o intérprete, verda-

questões ambientais, conforme ressaltado no início deste capítulo, alguns deles merecendo atenção pelo alto grau de abrangência e teor axiológico, valendo destacar: A Declaração de princípios resultante da Conferência de Estocolmo em 1972 (anexo D), a Convenção de Berna sobre a Proteção de Habitats (1979), disponível em <<http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/ei/berna>> Acesso em 28 jan. 2016. Merecem destaque ainda a Convenção de Genebra sobre a poluição atmosférica (1979), disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:l28162>> Acesso em 28 jan. 2016; o Protocolo de Helsínquia sobre a qualidade do ar (1985), disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-1-b&chapter=27&lang=en> Acesso em 28 de jan. 2016; o Relatório Brundtland, publicado pelas Nações Unidas em 1987, disponível em: <<https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>> Acesso em 28 jan. 2016; e a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente resultante do encontro multilateral havido no Rio de Janeiro em 1992, também conhecido como "Cúpula da Terra"(anexo E), dentre outros.

²⁷ BRASIL. Arquivo Nacional. Referência ao Regimento Interno do Pau-Brasil, de 12 de dezembro de 1605. Programa de Pesquisa Memória da Administração Pública Brasileira. Coordenação Geral de Gestão de Documentos. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=4278>> Acesso em 29 jan. 2016.

deiras dicas de que interesses econômico-privatísticos permeiam o direito ambiental no sentido de uma relação imanente entre Estado e Poder que revelam as contradições entre o poder legiferante e a atuação da administração pública no que se refere às prerrogativas de tutela consagradas pelo ordenamento jurídico.

O inciso VI do art. 170 da Constituição Federal²⁸, ao dizer de um *tratamento diferenciado* conforme o impacto ambiental de determinado empreendimento impactante para fins de licenciamento ambiental de atividades econômicas pelo Estado, não está a cogitar sobre a aplicação do princípio isonômico *de per se*. Do contrário, está a se referir ao aspecto axiológico de rejeição, para o campo teórico, de um reducionismo conceitual que destaca o meio ambiente da vida econômica do indivíduo, sendo que a vida natural será tanto propiciada pela natureza quanto propulsora de sua própria continuidade existencial, daí que, economicamente, o meio ambiente é também visto como recurso, tão somente para dar conta da dimensão exploratória do homem sobre a natureza, e com isto identificar critérios para os limites apropriados à fruição do bem maior tutelado pelo direito em sua integralidade e em sua complexidade, qual seja, a vida.

Os ideais inovadores do constitucionalismo contemporâneo, em que pese à relevância epistemológica, sistêmica e principiológica dos distintos ordenamentos jurídicos, exsurtem conexos a valores que não devem ser vistos de modo estanque, sem uma consideração sobre os seus distintos graus de relevância para o direito, valores estes como *avida*, o *equilíbrio ecológico* e a *ordem econômica*, este último a ensejar uma redefinição do *homo economicus*, e que se transmuta, mais acertadamente, para uma definição qualitativa em termos de um *homo complexus*, tangenciando o esforço no sentido de compreender os pressupostos de salvaguarda ecológica referentes à dogmática constitucional adotada e que irão subsidiar a análise do *bem ambiental* em sua conexão sistêmico-axiológica.

Há que se falar, portanto, nos aspectos *jurídico*, a incluir os caracteres institucionais consideráveis sobre o regime e a gestão do bem tutelado, bem assim *cultural*, a dizer das gramáticas das práticas sociais em meio ambiente e ocupação do solo e o aspecto *normativo* do bem ambiental tutelado, este a dizer do que é valorado pelo direito, em maior ou menor grau.

Todos estes aspectos, conjuntamente, poderão esclarecer premissas essenciais para uma hermenêutica preocupada com a tutela e o garantismo do bem ambiental em um Estado que se pretende constitucional e democrático de direito, e que portanto enseja uma verificação do que realmente é legítimo em termos de salvaguarda ao valor maior protegido

²⁸ "Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)." BRASIL. Constituição (1988). Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/10/1988, Página 1 (Publicação Original).

pelas constituições escritas, qual seja, a vida em suas mais distintas formas ecossistêmicas, a abranger tanto a atmosfera quanto a litosfera e hidrosfera como unidades integradas e inseparáveis do meio ambiente. (SILVA, 2003).

1.4 Os princípios de proteção ao meio ambiente: uma questão de fundamentos

O tratamento dogmático do direito ambiental deve levar em conta a finalidade precípua de salvaguarda dos ecossistemas enquanto baliza de construção jurídica, de modo a corroborar para com uma demanda emergente por direitos mais adequados à realidade de escassez e de desequilíbrio ecológico que se aprofunda de modo exponencial, daí a importância dos princípios para este trabalho, porquanto assumem estes grande importância no sentido de informar o ordenamento jurídico em seu aspecto dinâmico e argumentativo.

Ao tecer considerações sobre a circularidade entre princípios e regras no âmbito do Estado constitucional democrático, Marcelo Neves apropriadamente ressalta, à luz do pensamento luhmaniano e da teoria da ação comunicativa postulada por Habermas, o seguinte:

Os princípios importam observação de segunda ordem no nível das estruturas, a saber, das expectativas normativas estabilizadas como normas jurídicas. De fato, a distinção entre princípios e regras só se torna relevante no plano da argumentação. Os argumentos, embora sirvam à redundância do sistema por diminuir o "valor-surpresa" de outros argumentos e, por fim, das decisões, dela se distingue por levar à sua assimetria mediante a referência a fundamentos ou razões. Neste sentido, eles constituem comunicações que se referem tanto aos princípios quanto às regras, que constituem programas como razões de decidir. (NEVES, 2014, p.125-126).

Deste modo, os princípios funcionam como peças-chave para o processo hermenêutico. No plano das garantias e tutelas de direito, há que se falar em desafios para a dogmática constitucional no sentido de operacionalização das premissas adotadas para fins de proteção ambiental, vez que, como bem ressalta Ferrajoli, ao comentar sobre a realizabilidade concreta das garantias:

(...) a enunciação constitucional dos direitos sociais a prestações públicas positivas não foi acompanhada pela elaboração das adequadas garantias sociais ou positivas, isto é, de técnicas de defesa e de justiciabilidade comparáveis àquelas apresentadas pelas garantias liberais ou negativas para a tutela dos direitos de liberdade. O desenvolvimento, no século XX, do *Welfare State* aconteceu, em grande parte, por meio do simples alargamento dos espaços de discricionariedade dos aparatos burocráticos, e não já por meio de instituições e técnicas de garantias apropriadas aos

novos direitos. Ainda menos foram realizadas garantias para sustentar os direitos humanos estipulados pelas cartas internacionais, os quais são testemunhos de uma total inefetividade. mas isso quer somente dizer que existe uma diferença abissal entre norma e realidade, que deve ser colmatada ou, quando menos, reduzida enquanto fonte de deslegitimação não somente política, mas também jurídica, dos nossos ordenamentos. (FERRAJOLI, 2011, p.41).

Os princípios desempenham um papel importante na dogmática jurídica, uma vez que informam o intérprete e dão ensejo à compreensão de valores fundantes do ordenamento jurídico²⁹. Em considerando a importância dos princípios para dar unidade ao sistema (MARTINS, 2013), há quem considere, ainda que estes constituem verdadeiros mandamentos de otimização. (LORENZETTI, 2010).

Lorenzetti considera que os princípios recebem os valores e manda cumpri-los, dispondo que:

O princípio é um mandato, manda fazer algo, mas não o diz de modo preciso, nem em relação a um pressuposto de fato, como o faz a regra, senão na melhor medida possível. Por isto é um mandato de otimização, já que ordena a realização de um valor no nível mais pleno possível. O nível ótimo de cumprimento de um princípio surge de um juízo de ponderação com outros princípios competitivos. Dessa forma, o modo de aplicar o princípio é o juízo de ponderação, isto é, medir o peso de cada princípio no caso. (LORENZETTI, 2010, p.65-66).

Interessante, neste ponto, destacar a divisão dos princípios realizada na esfera do direito processual civil por Rinaldo Mouzalas, para quem há que se falar em duas facetas distintas: a formal (*procedural due process*) e material (*substantive due process*). Segundo o Autor, a divisão se explica pela incidência daqueles na esfera das garantias jurisdicionais e destes na esfera do garantismo relativo a normas justas, razoáveis e racionais (MOUZALAS, 2012, p.31), sendo majoritariamente nesta última acepção que se buscarão os valores afetos à sistemática adotada para fins de proteção e tutela das unidades de uso sustentável tratadas nesta pesquisa.

A propósito de uma visão dos princípios enquanto mandatos de otimização, por sua vez, Lorenzetti corrobora com o pensamento de Alexy, segundo o qual os princípios são mandados de otimização que importam, em casos de colisão entre si, na precedência de alguns princípios em face de outros. Segundo o Autor:

Princípios exigem que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Nesse sentido, eles não

²⁹ Em que pese à adoção da teoria do ordenamento jurídico enquanto baliza para a compreensão da plêiade normativa sob a qual exsalta o vício de constitucionalidade da Lei nº 9.262/1996 (BRASIL. Lei nº 9.262, de 12 de janeiro de 1996. Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/1/1996, Página 561 (Publicação Original).), tal é aquela afeta à noção de que as normas não podem ser compreendidas sem outras normas, ou seja, de modo isolado, o que perpassa a noção de fundamento de legitimidade a dizer dos elementos nucleares de fundação da ordem jurídica.

contêm um *mandamento definitivo*, mas apenas *prima facie*. Da relevância de um princípio em um determinado caso não decorre que o resultado seja aquilo que o princípio exige para esse caso. Princípios apresentam razões que podem ser afastadas por razões antagônicas. A forma pela qual deve ser determinada a relação entre razão e contra-razão não é algo determinado pelo próprio princípio. Os princípios, portanto, não dispõem da extensão de seu conteúdo em face dos princípios colidentes e das possibilidades fáticas. (ALEXY, 2008, p.103-104).

Os princípios assumem, portanto, sob o ponto de vista teórico, implicações sistêmicas na medida em que interferem na identificação dos valores axiológicos que permeiam os distintos direitos de ordem jusfundamental, em especial aqueles circunspectos à ordem juspositiva, pela qual o caráter transgeracional e afeto a interesse público relativo ao direito ambiental faz do *princípio da proteção integral* verdadeiro núcleo propulsor da sistemática verificável no âmbito do ordenamento jurídico nacional.

Ora a fundamentalidade de um direito o vincula à sua natureza constitucional, nuclear, e que leve em conta o respeito aos direitos do homem, este conjunto de conquistas que se traduzem para a plêiade de valores tutelados nas Constituições escritas, em especial atenção ao marco democrático estabelecido pelo constituinte de 1988, inaugurando as premissas para a redefinição do ordenamento jurídico-nacional a partir do núcleo de proteção integral estatuído em razão do caráter transgeracional da responsabilidade pela qualidade do ambiente, esta a compreensão trazida pelo art. 225 da Carta Constitucional.

O ordenamento jurídico, neste ponto, direciona-se antes de mais nada a valores do que a princípios, estes verdadeiros baluartes para a realização daqueles, os quais, *ultima ratio*, integram o núcleo sistêmico de proteção referente às garantias constitucionais estabelecidas pelo referencial pátrio.

A sociedade contemporânea vislumbra um meio ambiente, para além de um direito de terceira geração, enquanto direito de terceira dimensão, vez que todas as gerações apresentadas pela doutrina, desde os direitos liberais clássicos até os direitos sociais e culturais, a compreender os direitos políticos, civis, sociais, econômicos, ambientais, etc., compõem o mesmo núcleo fundamental, qual seja, a vida. E esta representa o baluarte das criações do homem para a tutela de seus interesses mundanos, o que se reflete para os processos de conformação do direito.

Ao tratar sobre o direito fundamental à qualidade do meio ambiente, José Afonso da Silva, referindo-se a considerações de Santiago Anglada Gotor, esclarece que estamos diante de uma nova projeção do direito à vida:

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da *qualidade de vida*, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana. (SILVA, 2003, p.58).

Um direito fundamental, neste sentido, é um direito que tangencia valores fundamentais referenciados pelo direito, valores estes orientados principiologicamente, e portanto um direito não é fundamental porque um determinado ordenamento juspositivo assim o considera; o é devido à importância que assume na esfera valorativa correlata ao seu conteúdo cultural e político.

Acerca dos direitos fundamentais é elucidativo o pensamento de Ferrajoli segundo o qual existe uma radical diferença de estrutura entre os direitos fundamentais e patrimoniais, uma de suas quatro teses (FERRAJOLI, 2011). As demais teses são aquelas segundo as quais, além de apresentar esta radical diferença para com os direitos patrimoniais, os direitos fundamentais:

a) correspondem a expectativas e interesses de todos, e portanto os direitos fundamentais constituem o parâmetro da igualdade jurídica;

b) apresentam, em geral, moderna natureza supranacional, em razão de terem sido conferidos pelas constituições estatais independentemente da cidadania;

c) referem-se aos direitos e suas garantias, e portanto os direitos fundamentais consistem em expectativas negativas e positivas, às quais correspondem deveres e obrigações.

Para o Autor, os direitos fundamentais são supraordenados aos poderes públicos e servem como parâmetro de validade do seu exercício. Os direitos fundamentais seriam direitos universais, atribuíveis às diferentes classes de sujeitos, enquanto que os direitos patrimoniais são exclusivos; impõe-se limites aos poderes públicos e à autonomia de seus titulares (FERRAJOLI, 2011).

Ainda segundo a concepção ferrajoliana, a universalidade da qual se fala não é uma universalidade absoluta, mas sim relativa aos *argumentos com referência aos quais é predicada*. Tal assertiva parece ter um reflexo sobre as atribuições de responsabilidade aos distintos atores na esfera do ordenamento jurídico, vez que, ao considerar o direito fundamental enquanto direito subjetivo, em termos de expectativas positivas e negativas de direito, onde encontrar o fundamento do direito ao meio ambiente de qualidade senão na própria valoração da vida enquanto bem maior tutelado pelos sistemas normativos, ou seja, em sua dimensão mais óbvia e direta?

Esta é uma análise que leva a crer que a importância metodológica do estudo do bem ambiental deve atingir os seus âmbitos *jurídico*, *cultural* e *normativo*, para assim identificar parâmetros comparativos para com o sistema legislativo criado e seus potenciais/deficiências. Tal assertiva parece razoavelmente verificável no sentido de que, em primeiro lugar, é realmente impossível compreender as escolhas jusvalorativas com relação aos bens sem uma idéia da fenomenologia atinente à proteção destes recursos naturais, a dizer da fauna, da flora, das águas e recursos edáficos, bem assim em tudo o que estes bens ambientais representam para a segurança jurídica afeta ao sistema de

tutelas constitucionalmente adotado, outro modo não há como, hodiernamente, visualizar o sistema de proteção jurídica no ordenamento jurídico brasileiro sem uma inflexão sobre as opções do legislador no que tange à regulação dos distintos temas em meio ambiente e suas implicações para a produção da norma e os reflexos de normas boas e ou ruins sobre as práticas das gramáticas sociais com vistas à proteção e a salvaguarda da natureza, e por consequência, da qualidade de vida humana.

Identifica-se epistemologicamente o fato de que uma norma também produz normatividade sob o ponto de vista moral na medida em que incide sobre a conduta humana com relação às regras adotadas por um determinado sistema político e social criado e ou construído. De outra sorte, a norma enquanto opção política deverá adequar-se ao sistema constitucional, uma vez que produzida em dissonância com este incorrerá num destino de ineficácia material e vício normativo com referência aos valores fundamentais que busca resguardar.

O bem público, vale ressaltar, será sempre aquele jungido pelo princípio da indisponibilidade e que, em maior ou menor medida, integra a esfera do direito ambiental em sua natureza difusa e atrelada a pressupostos fundamentais de proteção jurídica em respeito à *integridade ecológica*. Ademais, é bem de natureza difusa, um avanço no campo teórico que se coaduna para com uma visão antropocêntrica mais atenta aos pressupostos de salvaguarda do meio ecológico.

É sob este prisma que o art. 3º da Lei nº 6.938/1981 dá ensejo à idéia do meio ambiente enquanto "conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas"; trata-se de uma visão do bem ambiental em seu aspecto amplo, que leva em conta seja o ambiente urbano que rural, a compreender, para além do meio ambiente enquanto balizador de uma concepção dirigida ao que é *natural*, os seus aspectos *artificial* e *cultural*, sem falar no meio ambiente do trabalho, o qual abrange, metodologicamente, as esferas de qualidade da vida humana no âmbito de sua própria feição profissional e econômica (GRANZIERA, 2009; FIORILLO, 2010). É neste sentido ainda a confluência entre os fatores ecológico, humano e econômico apontados por Bessa Antunes (2010) em razão de um direito eminentemente transdisciplinar, mas que nem por isto perde o seu estatuto de autonomia científica e metodológica. Ao considerar o direito enquanto tendo uma natureza propositiva/cultural, é fato que a identificação, no plano ideal, de aspectos de proteção condizentes para com parâmetros científicos minimamente aceitáveis, seja o ponto de partida para a designação de critérios de produção normativa.

Para além de uma crítica relativa à abrangência do meio ambiente artificial pela cultura, há que se falar em uma visão epistêmica que, seja a considerar o meio ambiente em distintos aspectos ou não, preserve a idéia de que o meio ambiente apresenta, por definição, uma razão de integralidade. Ao considerar a doutrina italiana, José Afonso da

Silva afirma que "[...] o *meio ecológico*, natural, se transforma em *meio ambiente*, cultural, como vida humana objetivada, na medida em que se lhe reconhece um valor que, assim, lhe dá configuração de um *bem de fruição humana coletiva*." (SILVA, 2003, p.22).

O caráter coletivo é aquele que se remete ao interesse público comum, com isto ensejando uma predicação dos direitos que se lhes assegure o caráter universal e democrático, mas nem por isto cegos ao interesse do capital, daí não se tratar o bem ambiental de *res mercatoria*, embora o acesso à sua exploração perpassasse um sistema jusconstitucional que nem sempre se lhe atribui a eficácia devida em termos de garantia socioambiental, incorrendo-se não raramente em hipóteses de dano ambiental em que os custos são externalizados, atingindo toda a coletividade a despeito do sistema licenciatório preconizado enquanto instrumento da PNMA para o fito de salvaguarda e proteção ambiental sob a ótica do princípio do poluidor-pagador³⁰. O Estado delega a responsabilidade ambiental ao particular de modo pretensamente desconexo para com a objetividade conferida pelo direito constitucional quanto ao seu dever de tutela e garantia fundamental. Ressalte-se, ainda, que a redistribuição de recursos ambientais hoje é motivo de um questionamento elementar para a hermenêutica jurídica quanto aos limites para a adoção de um viés redistributivo da justiça que desconsidera a essencialidade do direito ambiental enquanto um direito que envolve um bem maior protegido ao longo da história das constituições: a vida, sendo este o sentido apropriado ao estudo que se propõe, e daí a importância, mais uma vez, do caráter ecológico atribuído ao antropocentrismo para além do paleopositivismo apontado na teoria ferrajoliana, traduzindo-se na necessidade indispensável de uma transdisciplinariedade a alcançar os aspectos de proteção ecológica que se apresentam como verdadeiro pano de fundo sobre o qual se cria a sistemática de tutela e garantia em torno da área estudada, em confronto, portanto, com o estado das artes, em que direitos indígenas e direitos coletivos ao meio ambiente equilibrado colocam em evidência seja o aspecto social que ambiental, e portanto socioambiental dos direitos humanos que respeitam à unidade de conservação estudada. Esta tendência ao estudo transdisciplinar é ainda resultado de um risco tecnológico que apresenta novos desafios para a compreensão dos aspectos gnosiológicos das ciências jurídicas. Conforme ressalta Marchesan, Steigleder e Cappelli:

(...) a fase que convencionamos chamar de contemporânea, retrata a preocupação sobre a insuficiência do direito cunhado na modernidade para dar respostas adequadas à atual crise representada pelos riscos tecnológicos da sociedade pós-industrial em cujo exemplo encontramos as alterações provocadas pela mudança do clima. Tal realidade exigirá grandes esforços jurídicos para regular as relações sociais, com a previsão de regras de mitigação dos impactos ou, para aqueles não mitigáveis, de adaptação à nova situação. (MARCHESAN ANA MARIA MOREIRA E STEIGLEDER; CAPPELLI, 2010).

Ora o sentido da normatividade de um direito enquanto assumindo o caráter

³⁰ A este respeito, vide seção 1.4.4.

fundamental está orientado, para além das forças da Constituição, segundo os critérios de valoração que a sociedade se lhes atribui. Trata-se, portanto, de um conceito que pode parecer relativo, mas não o é na medida em que a ciência jurídica apropria-se das ciências naturais, engendrando esforços para uma compreensão dos aspectos de tutela que levem em conta as dimensões *ecológica*, *humana* e *econômica* do direito ambiental (ANTUNES, 2008, p.1-10). Ora as fronteiras do conhecimento tornam-se cada vez mais tênues. Ademais, como ensina Dr. Don Martin Máteo,

No podemos pues concebir al Derecho Ambiental pese a su indudable substantividad, como un Derecho cerrado e independiente, sino como una disciplina de síntesis, integradora de una serie de aportes de otros corpus jurídicos. No hay aquí una rama del Derecho, o un árbol propio, más bien el bosque sería la metáfora adecuada.

Todos los Derechos son tributarios del mundo exterior, necesitan del concurso de otras ciencias sociales que interpretan y transmiten instrucciones derivadas de la dinámica comunitaria. Así la propiedad privada y su libre ejercicio, al margen de cualquier veleidad iusnaturalística, fue propugnada como institución adecuada para el buen funcionamiento de la economía. En ello han coincidido el Senado romano, ADAM SMITH y la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago.

Pero lo que es infrecuente es que el Derecho necesite del aporte de ciencias de la naturaleza, caso reciente del Derecho sanitario sobre todo en sus manifestaciones de Derecho de la biotecnología. En el Derecho Ambiental la regla general es su alimentación por los dictados de los epígonos correspondientes de ciencias como la física, la química, la biología, la ecología, etc. y de las tecnologías que las aplican. El jurista ambiental deberá tener acceso por tanto a informaciones accesibles para no especialistas de estas disciplinas. (MATEO, 1995, p.64)

A *dimensão ecológica*, portanto, dará o sentido de orientação à ciência normativa, a *dimensão humana* o sentido cultural e de proteção aos direitos humanos, e a *dimensão econômica* a perfazer uma elucidação dos aspectos sociais aplicáveis à consecução de transformações condizentes para com as expectativas de expectativas de direitos.

Ficam, a partir desta linha de raciocínio, mais evidentes as estruturas inerentes à complexidade e contingência do campo da experimentação tal como apontado por Niklas Luhman em suas considerações sobre os sistemas sociais, vez que, na linha de seu pensamento teórico, as interações teriam como base uma segurança na expectativa de expectativas. Ao estudar o direito enquanto fato social, bem assim o ordenamento jurídico enquanto construção de alta complexidade estruturada, o direito enquanto estrutura de um sistema social terá por função regular a complexidade do sistema (LUHMANN, 1983, p.42-166).

Para entender o direito enquanto fenômeno social a reger a liberdade humana, João Carlos Garcia parte de seu sentido semântico enquanto conjunto de conhecimentos sobre o fenômeno jurídico de uma sociedade (fundamento e justificação), remetendo-se à tripartição proposta por Miguel Reale (fato, valor e norma), para quem o direito é produto

axiológico, cultural e normativo (GARCIA, 2000, p.17-27). Para Garcia as normas gerais da legalidade positiva serão sempre expressão das valorações estabelecidas pelo legislador. Tais valorações devem ser complementadas com outras valorações, como é o caso dos critérios axiológicos afetos às convicções coletivas. Exemplo disto é a idéia de pudor, bem assim a de interesse público, sobre cuja convicção teríamos variáveis distintas a depender de uma sociedade que reconheça valores individuais ou coletivos.

Ora o valor maior protegido pelos sistemas jurídicos é a vida, então temos a propriedade, a segurança, os direitos políticos, sociais e ambientais orientados enquanto expectativas seja positivas que negativas, a perfazerem, com isto, o desafio da justiça distributiva em razão do valor econômico de um bem que, em maior ou menor grau, não pode ser livremente disposto, até por que sua característica básica é exatamente a indisponibilidade.

Os bens públicos, neste sentido, devem orientar-se à satisfação destes direitos que exigem prestações positivas por parte do Estado, a par dos direitos negativos clássicos referentes às liberdades civis e políticas, senão estar-se-ia a corromper o sistema federativo tal qual foi criado, sob os moldes de um regime democrático e pautado nos valores maiores preconizados pelo art. 1º da Carta Federativa, quais sejam, a dignidade humana, a soberania, a cidadania, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. É neste sentido que as prestações positivas por vezes não conseguem explicar que as expectativas de hoje transcendem ao individual e ao coletivo.

Mister ressaltar, portanto, a importância do marco legislativo representado pela criação da Lei 6.938/1981, a qual cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), bem assim o Plano Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instrumentais estes que constituem verdadeiro marco histórico para a definição de uma sistemática de proteção ambiental integrada e a compreender responsabilidades de caráter tanto público quanto privado no que se refere às obrigações de salvaguarda dos recursos naturais. Com efeito, o art. 2º da Lei nº 6938/1981 assim dispõe:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento);
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

A compreender o bem ambiental não apenas como aquele afeto a um interesse difuso, mas também como um bem jurídico que reflete a repartição desigual dos recursos da terra, verdadeiro prenúncio de uma demanda intransponível por um resgate ético do homem que leve em conta o *caráter fundamental do respeito ao equilíbrio ecológico*, a dizer de uma responsabilidade não adstrita às liberdades negativas na relação entre o indivíduo, a coletividade e o Estado, mas também de uma consciência para a sua vocação diretamente afeta à liberdade positiva enquanto *dever de cuidado* e *dever de tutela e responsabilidade* para com o caráter transgeracional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, este o estatuto científico que norteia o direito ambiental³¹.

1.4.1 O princípio *in dubio pro natura* e o bem ambiental na CF/1988

A Constituição de 1988 elevou a proteção do meio ambiente ao *status* de norma de caráter fundamental.

Neste ponto, tratar sobre o tema "direitos humanos" é também reconhecer a premissa segundo a qual os direitos e garantias balizadores das Constituições escritas são fruto de conquistas, o que representa, para a doutrina jurídica, um escalonamento geracional/dimensional de direitos circunspectos à ordem jusconstitucional positiva que, por sua feita, não opera distinções no que tange aos elementos valorativos destes direitos, senão os situa historicamente enquanto direitos que foram sendo conquistados ao longo da conformação dos Estados nacionais e no processo de definição dos Estados sociais.

O Estado constitucional ambiental, nesta orientação, é aquele em que o meio ambiente baliza ações tanto negativas quanto positivas do próprio Estado no que tange à efetivação das prerrogativas de proteção e salvaguarda dos recursos, considerando, pois, a aplicabilidade imediata do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em termos de um direito ou garantia fundamental de aplicabilidade direta, nos termos do que preconiza o § 1º do art. 5º da CF/1988: "As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata."

³¹ É neste sentido que paralelamente ao princípio da proteção integral há que se falar em uma responsabilidade integral, de caráter objetivo e reflexivo, ou seja, direcionado seja à coletividade que ao Estado.

A Carta de São Paulo, elaborada por ocasião do Congresso Internacional "O novo no direito ambiental por Michel Prieur", preconiza o princípio *in dubio pro natura*, porquanto trata-se hoje no plano teórico e jusfilosófico de uma *ética do cuidado*, uma ética que concebe a Terra enquanto organismo vivo, e daí uma ética da própria vida em sua essência. Consoante o seu princípio n.º 1: "É necessário superar o antropocentrismo em relação ao meio ambiente, reconhecendo-se o valor intrínseco da Natureza e percebendo-se o Planeta Terra como um organismo vivo". O princípio n.º 2, por sua vez, destaca a importância de uma revisão da ecologia e da economia nestes termos, estabelecendo o princípio n.º 3, enfim, que nesta ética do cuidado emerge o conceito de Economia Ambiental, a qual deve estar em sintonia com os princípios da ecologia e a favor da própria dignidade humana³².

O que se busca, na modernidade tardia, é um resgate do que é mencionado pela doutrina jurídica em termos de um antropocentrismo ecológico (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014), a dizer de uma ética do cuidado que não pode se esvaír das implicações de normas ruins sobre o mundo do direito e sobre o mundo da vida.

Neste sentido, o meio ambiente surge, enquanto bem juridicamente protegido, de forma tardia em relação aos bens clássicos tutelados pelo direito no âmbito do liberalismo clássico (vida, propriedade e segurança), isto em função de sua extensão e aprofundamento mais ou menos contundente, nos diversos países, a partir de um quadro de degradação ambiental sem precedentes³³ e que passa a compor as práticas sociais em sua função estabilizadora de uma demanda pelo resgate do equilíbrio ecológico, ou em função de interesses econômicos e políticos que, em maior ou menor grau, exsurtem em termos de uma demanda pela regulamentação apropriada do uso dos recursos naturais.

Não há como compreender as premissas de tutela sobre a proteção jurídica ao meio ambiente sem ter em conta o caráter instrumental desta para além de uma feição neokantista e de pretensões universalistas. A propósito, Herrera Flores observa que: "Nossa pretensão não reside em descartar a ciência, mas em fugir de todo universalismo *a priori*. Há que se duvidar de tudo. Há que se questionar tudo. Inclusive a pretensa universal razão científica. Daí, que a grande arte tenha como base duvidar de si mesma. A ciência *analisa*, rompe o real para conhecer as partes. A arte *realiza*, relaciona-se conosco e com o mundo sempre em função da presença real do outro. A ciência estabelece uma "autoridade", um metanível que potencia a aparição de mediadores, de "representantes" da verdade. A arte permite o múltiplo comentário, a dúctil e plural interpretação, a variedade de leituras e

³² Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20140212143103_8206.pdf> Acesso em 10 jun. 2015.

³³ Sobre o tema vale destacar a concepção científica de James Lovelock, autor da teoria de gaia, segundo a qual a Terra é um organismo vivo: "Não poderíamos sobreviver um instante sequer em um planeta morto como Marte, e precisamos entender a diferença. Se deixarmos de levar nosso planeta a sério, seremos como crianças que acham que seus lares estarão sempre lá e nunca duvidam que o café da manhã inicia o dia; não perceberemos, enquanto desfrutamos de nossas vidas cotidianas, que o custo de nossa negligência poderá em breve causar a maior tragédia já vista na história da humanidade." (LOVELOCK, 2010, p.17).

recepções." (FLORES, 2007, p.107).

Ora o *meio ambiente equilibrado* não é qualquer meio ambiente, senão um ambiente qualificado, porquanto o que se converteu em bem jurídico tutelado é o próprio equilíbrio ecológico (SILVA, 2003, p.83), a compor as premissas básicas que servirão de fundamento aos sistemas de garantia para além do presente.

O caráter transgeracional do direito ao meio ambiente equilibrado carece de um fortalecimento semântico quanto à significância do aspecto formal destes direitos que se propõem a alcançar garantias futuras. Faz-se indispensável o enfrentamento do influxo de violações e flexibilizações das políticas de Estado, este cada vez mais apartado de seus deveres-poderes e de suas responsabilidades³⁴.

Merece destaque a alusão de José Afonso da Silva à Constituição Portuguesa de 1976 (SILVA, 2003, p.45), a qual teria sido pioneira na formulação do direito ambiental em sua conexão para com a vida, estabelecendo o primeiro ponto do art. 66 que: "todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender"³⁵.

O princípio refletido na máxima *in dubio pro natura* é corolário de uma visão integrada do bem ambiental. Fala-se, portanto, de uma *ética do cuidado*, segundo a qual a terra, sendo um organismo vivo, exige uma economia ambiental que deve estar em sintonia com a ecologia, com o *logos* da própria natureza, esta a servir-lhe de guia e orientação epistêmica. A tutela do meio ambiente, nesta orientação, abrange não só a vida humana, como também a vida não humana. A Carta da Terra é bem esclarecedora neste sentido. Fruto de discussões acirradas durante a Rio-92³⁶, este documento histórico, em seu primeiro ponto, fala sobre a idéia de respeito à vida em toda a sua diversidade. Compreende quatro grandes temas, sendo eles:

- a) respeitar e cuidar da comunidade de vida
- b) integridade ecológica
- c) justiça social e econômica
- d) democracia, não violência e paz³⁷.

³⁴ Neste sentido falar-se em um Estado-mínimo teria utilidade na medida em que o modelo pós-liberal recaiu em matizes que fragilizam a natureza legítima postulada por sua natureza social originariamente concebida.

³⁵ PORTUGAL. Constituição (1976). Promulgada em 02 de abril de 1976. Em vigor a partir de 25 de abril de 1976.

³⁶ Organização das Nações Unidas (ONU). Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 3 a 14 de junho de 1992. Marco para a adoção, pelo Brasil, da Agenda 21, engendrando esforços para o desenvolvimento sustentável. Dados sobre a conferência disponíveis em: <<http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>> Acesso em: 28 jan. 2016.

³⁷ CARTA DA TERRA. Documento criado a partir de proposta discutida durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 3 a 14 de junho de 1992, conforme dados disponibilizados pelo Ministério do Meio Ambiente em <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/CartaDaTerraHistoria2105.pdf> Acesso em 29 jan. 2016. Não havendo

Quanto ao primeiro tema, a Carta da Terra tem como princípio *respeitar a Terra e a vida em toda sua diversidade*, bem assim:

- a) Reconhecer que todos os seres são interligados e cada forma de vida tem valor, independentemente de sua utilidade para os seres humanos.
- b) Afirmar a fé na dignidade inerente de todos os seres humanos e no potencial intelectual, artístico, ético e espiritual da humanidade³⁸.

José Afonso da Silva, em sua tarefa de distinção quanto às disposições diretas ou implícitas relacionadas à tutela do meio ambiente no Texto da Constituição de 1988, considera que estamos diante de uma Constituição ambientalista, que tratou a matéria em termos amplos e modernos. (SILVA, 2003, p. 43-84).

Pondere-se, para o jusconstitucionalismo, e no que concerne aos direitos aqui tratados, que existem mecanismos próprios ao Estado constitucional garantista para a distribuição de valores ambientais que nem sempre se legitimam pelo tão só fato de sua imprescindibilidade de distribuição equitativa, em termos de repartição dos recursos e administração da escassez, mas perpassa, *ipso facto*, a necessidade de repartição dos deveres cívicos e políticos inerentes ao Estado social, nos moldes em que foram traçados, quais sejam, regimes democráticos, a levar em consideração os valores de justiça ambiental, os quais não são coincidentes àqueles ínsitos às liberdades negativas postuladas pelo liberalismo clássico.

Faz-se necessária uma ação efetiva do Estado e dos cidadãos, os quais ora adotam posturas progressistas no sentido de contribuir para a eficiência das prerrogativas e ações efetivas de tutela e salvaguarda dos recursos naturais, ora adotam posturas mercadocêntricas de cunho neoliberal e que se traduzem na idéia de um Estado-mínimo, despreocupado para com os fatores sociais, os quais, ressalte-se, confrontam-se diretamente com os seus próprios fundamentos epistemológicos, este o reflexo de uma profusão de ideais políticos que não correspondem aos anseios da contemporaneidade; pelo contrário, revelam uma crise ambiental que representa a própria fragilidade do homem em seus processos de auto-reflexão e reconhecimento. Faz-se importante esta consideração, uma vez que a palavra grega *krisis*, em sua transliteração latina, remete ao sentido de *decisum*³⁹, significante este sob o qual exsurge uma grande pergunta: quais os limites da intervenção humana sobre o

consenso entre os governos, foi adotado em seu lugar a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Anexo E). Cruz Verde Internacional e Conselho da Terra, apoiados pelo governo holandês, assumiram o desafio; criada a Comissão da Carta da Terra em Haia, na Holanda, ano de 1995, seu primeiro esboço foi realizado em 1997 sob a coordenação de Maurice Strong (ONU) e Mikhail Gorbachev (representante da Cruz Verde Internacional), redigindo-se o primeiro esboço da Carta. Em 1998 e 1999 houve amplo debate nos continentes. Em 1999 foi realizado o segundo esboço por Steven Rockfeller e, entre 12 e 14 de março de 2000 a Carta da Terra foi ratificada, tendo Leonardo Boff como representante da Carta na América Latina. A Carta está disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf> Acesso em 25 jan. 2016.

³⁸ Idem.

³⁹ Disponível em: <<https://en.wiktionary.org/wiki/>> Acesso em 27 jan. 2016.

meio? Nada mais insígnie do que salientar que a resposta a esta pergunta está longe de ser respondida, mas é fato, para que se realize qualquer análise apropriada de critérios para esta definição, que há um lapso muito grande entre as cartas de direito e as conquistas da humanidade no plano da eficácia. Os aspectos morais, neste sentido, exaltam a uma resposta rápida requerida pelo próprio direito para o fito de acompanhar as estruturas deônticas para além do estado das artes.

É a partir destas premissas que se faz presente a idéia de um constitucionalismo tardio necessariamente atento aos direitos e garantias fundamentais relacionados ao meio ambiente em sua transversalidade. A este propósito as lições teóricas segundo as quais o direito ambiental é direito de coordenação e de caráter transversal (ANTUNES, 2008, p.20), direitos estes em que os princípios implícitos decorrerão do sistema constitucional. O princípio do *in dubio pro natura* é um destes tipos de princípio, vez que decorre da própria interpretação do art. 225 da CF/1988.

A disposição do inciso VI do art. 170 da CF/1988, em que exsurge a proteção ambiental como fundamento da ordem econômica, à guisa dos princípios da prevenção e precaução, faz com que os princípios se intercomuniquem na definição de parâmetros de tutela e proteção referidos pelo direito. Segundo Padilha, ao comentar as questões sobre a ponderação de princípios desenvolvida por Alexy,

O direito à proteção ambiental funda-se em um princípio constitucional, que possui força vinculativa jurídica ampla em forma de justiciabilidade. Nesse sentido, é importante destacar o alerta do autor em comentário, ao mencionar que a Constituição brasileira, que reconhece numerosos direitos fundamentais generosamente formulados, pode sofrer uma forte pressão em declarar todas as normas que não se deixam cumprir completamente, simplesmente como não-vinculativas e portanto, como meros princípios programáticos. (PADILHA, 2006, p.131).

Há que se considerar, neste ponto, um direito ambiental que teorize concomitantemente os aspectos de *proteção do meio ambiente*, *proteção ao meio ambiente* e *proteção sobre o meio ambiente* (ANTUNES, 2008, p.1-10), faces distintas e indispensáveis à reflexão sobre as dimensões de um direito que só se efetiva com as suas garantias e sob a égide de um paradigma constitucional e democrático de direito, a dizer de interesses coletivos e difusos⁴⁰ orientados à construção de uma justiça ambiental coerente para com os seus próprios fundamentos juspositivos.

⁴⁰ Esta coexistência de interesses é retratada pelo Prof. Paulo Affonso Leme Machado no tratamento do princípio da participação pública, em que pese ao acesso à jurisdição para a reivindicação de direitos, ao dizer que: "A possibilidade de as pessoas e de as associações agirem perante o Poder Judiciário é um dos pilares do Direito Ambiental. Para que isso se tornasse realidade foi necessária a aceitação do conceito de que a defesa do meio ambiente envolve interesses difusos ou coletivos (MACHADO, 2006, p.86).

Trata-se, neste ponto, de compreender que a priorização da natureza irá encontrar neste elo de transgeracionalidade e transcendência a sua razão de ser, elucidando os desafios para o futuro.

1.4.2 O princípio da proteção integral e o meio ambiente em seu caráter transgeracional

As normas que perpassam o histórico de construção do direito ambiental no Brasil constituem, como salienta Juliana Santilli (2005), o fruto de grandes lutas e conquistas do ambientalismo em território nacional, valendo destacar a primeira lei que regulamenta o uso de agrotóxicos no Rio Grande do Sul - Lei nº 7.747/1982, fruto de intenso trabalho desenvolvido por José Lutzenberger, líder de uma das mais antigas associações ambientalistas de que se tem notícia no país, a Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural (Agapan)⁴¹.

Considere-se, portanto, o sentido contraditório entre aquilo que a norma pretende regular e proteger, no caso o meio ambiente, e aquilo que a norma acaba resguardando muitas vezes: um sentido utilitarista de interpretação e aplicação que impede que esta se transponha em termos de eficácia jurídica, lançando verdadeiro desafio para o hermenauta em que pese à consecução do modelo de Estado garantista.

Ora, como bem explicita Antunes, e para a compreensão do núcleo valorativo de tutela e garantia constitucional ambiental, a CF/1988⁴² não proíbe a exploração econômica das áreas merecedoras de especial proteção legal, mas proíbe a alteração das características/atributos que fundamentam esta proteção (ANTUNES, 2010, p.561-570), alterações estas que muitas vezes se efetiva através de mecanismos legais de excepcionamento da norma em desatenção ao núcleo de proteção que lhe é correlato no plano constitucional.

Inobstante, e considerando o aporte dos modelos tradicional (preservacionista) e socioambientalista (ser humano no centro) apontados na doutrina (ANTUNES, 2010, p.3-15), há que se falar numa proteção em resguardo ao equilíbrio ecológico, este o núcleo valorativo do que faz com que a integralidade seja o atributo elementar para a salvaguarda dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações. É neste sentido que a transdisciplinariedade ganha força para os estudos, vez que, como já ressaltado, as premissas deônticas também carecem de um olhar sobre parâmetros mínimos de proteção em resguardo ao meio ambiente e suas implicações sobre os sistemas tutelares.

O conhecimento tradicional será, neste contexto, e a rigor, o núcleo sistêmico pelo qual se garante as práticas de uma ou mais pessoas integrantes de comunidades

⁴¹ Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural - Fundada em 27 de abril de 1971. Sítio web disponível em: <<http://www.agapan.org.br/>> Acesso em 28 jan. 2016.

⁴² BRASIL. Constituição (1988). Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/10/1988, Página 1 (Publicação Original).

indígenas ou locais, sobre a característica e usos da biodiversidade. O caso do Santuário dos Pajés e a luta pela demarcação de terras indígenas pela comunidade Fulni-ô-Tapuya é corolário de uma exponente violação de direitos indígenas, a compreender o contexto de modificação do espaço urbano de Brasília, situação esta que foi conduzida por interesses políticos conflitantes, e que ora reforçam os presentes estudos quanto ao aferimento, em sede de controle jurisdicional abstrato de constitucionalidade, de um *interesse social que em verdade inexistente*, e que, ao centrar-se tão somente no aspecto do *direito à moradia*, apresenta-se como argumento de manobra para a edição de uma Lei, qual seja, a Lei nº 9.262/1996, que precariza o aspecto do *direito à qualidade de vida* em razão da apropriação imobiliária irregular aos olhos do direito e das premissas balizadoras de uma urbanização condizente para com o sistema ambiental e a proteção humana. Neste ponto, insito consignar, quanto à regularização fundiária, que há uma deficiência do trabalho de urbanização desacompanhado de outras intervenções. (ROLNIK et al., 2007, p.76). Quanto à regularização fundiária como regularização urbanística, cumpre ressaltar, ainda, que:

o central é fazer com que uma área ocupada em desconformidade com a legislação urbanística seja novamente recepcionada pela legislação. Procura-se aproximar a cidade legal da cidade real. Como se sabe, inúmeros planos diretores são peças de ficção, por consagrarem um zoneamento rígido que é absolutamente desconsiderado pela dinâmica de urbanização das cidades brasileiras. No que diz respeito às ocupações para fins de moradia, o descompasso é gritante. Não há favela que atenda, ou sequer se aproxime, do regime urbanístico previsto para a área ocupada. (ROLNIK et al., 2007, p.76-77).

Cuida-se de um reforço, no trabalho, aos elementos afetos ao mau uso do solo e quanto ao derradeiro drama de comunidades indígenas pluriétnicas no contexto de "regularização" de terras que em verdade são irregularizáveis e correspondem a um desvirtuamento do modelo arquitetônico original e das premissas de proteção hídrica aplicáveis às unidades de conservação contíguas abrangidas pelas análises do presente estudo, ao que corresponde um desvirtuamento do modelo jurídico de proteção das unidades de conservação, destacando-se a Bacia do Rio São Bartolomeu enquanto escolha acadêmica pautada no critério ambiental e de compreensão do espaço territorial em que pese à importante abrangência destes corpos hídricos com referência ao abastecimento do Distrito Federal e região, ilustrando e reforçando, com isto, o desprezo aos direitos sociais compreendidos na questão do uso e ocupação do solo, ao menos quando se desconsidera a totalidade do problema, vez que, como será tratado, Brasília já sofre de conflitos pelo uso da água e apresenta baixa disponibilidade em vistas à demanda por abastecimento hídrico, quadro este retratado pela Agência Nacional de Águas, como será revelado no capítulo seguinte.

O ordenamento constitucional brasileiro, nesta via de estudos, adotará um sistema de responsabilidades atribuível tanto ao gestor público, quanto aos indivíduos e à coletividade, pela consecução de medidas de prevenção e precaução em relação à natureza, tudo

dentro da ótica do bem ambiental enquanto algo que interessa a todos, mas que nem por isto isenta a qualquer pessoa a consideração dos deveres públicos e cívicos face aos riscos enfrentados e aos direitos fundamentais atinentes à preservação dos corpos hídricos em área de proteção ambiental, o que interessa ainda à identificação dos elementos deontológicos aplicáveis ao instituto das unidades de conservação na modalidade estudada, qual seja, Área de Proteção Ambiental (APA) de uso sustentável, alçada a esta categoria pela Lei nº 9.985/2000. Aliás, conforme as lições de Gustavo Tepedino, ao falar em contornos doutrinários sobre os direitos do homem, distintos daqueles afetos à sociedade pré-industrial, há que se falar no problema da internacionalização da atividade econômica privada e a questão da proteção aos direitos em que esta não pode ser confinada no âmbito do direito público (TEPEDINO, 2009, p.41-64).

Há, portanto, um *dever-poder de salvaguarda* cujos sujeitos compreendem tanto os particulares quanto as pessoas públicas, seja o poder público que a sociedade civil, referindo-se a uma ordem econômica sobre a qual o legislador projetou o alicerce da proteção do meio ambiente que lhe é conexo, e que demanda, *prima facie*, uma revisão da concepção industrialista de crescimento a todo o custo, verdadeiro reflexo de processos de fragilização do poder legiferante em discrepância para com os interesses da sociedade, seja os de natureza difusa que os de natureza coletiva *stricto sensu*.

Neste sentido imprescindíveis as considerações de Ulrich Beck, para quem a produção da riqueza é sistematicamente acompanhada de riscos:

A distribuição e os conflitos distributivos em torno da riqueza socialmente produzida ocuparão o primeiro plano enquanto em países e sociedades (atualmente, em grande parte do assim chamado Terceiro Mundo) o pensamento e a ação das pessoas forem dominados pela evidência da carência material, pela "ditadura da escassez." (BECK, 2011, p.24).

A fundamentabilidade de um direito ambiental enquanto um direito de terceira dimensão⁴³ e de ordem transgeracional, em verdade é algo que se interconecta para com desdobramentos do princípio democrático, pelo que se dá atenção, em última análise, à ação dos indivíduos com vistas à emancipação cidadã.

As gerações e ou dimensões de direitos são, nesta seara, conquistas históricas, mas antes de mais nada, tal não diz respeito à escala de valores com as quais tais bens são protegidos e ou tutelados pelo ordenamento juspositivo. O meio ambiente, por seu turno, é bem jurídico resguardado assim como a própria vida, da qual é reflexo e criação, parte integrante, daí o sentido da integralidade pela qual não é qualquer meio ambiente que se busca tutelar, senão o meio ambiente de qualidade, e portanto qualificado por sua natureza

⁴³ Considerando a maior adequação do termo "dimensões" ao invés de "gerações" de direitos, enquanto os direitos de primeira dimensão dizem respeito aos direitos civis e políticos e os de 2ª dimensão aos direitos sociais e econômicos, o direito de 3ª dimensão está ligado à idéia de solidariedade, pelo que estão abrangidos tanto os direitos coletivos quanto os direitos difusos.

ecológica e integral, indispensável à adoção de premissas tutelares capazes de resguardar os interesses sociais com vistas às garantias de direito para o futuro, razão imanente de sua própria integralidade.

1.4.3 Princípio da prevenção e da precaução

A defesa do meio ambiente preconizada pelo legislador brasileiro é no sentido de estabelecer, consoante dispõe o *caput* do artigo 225 da CF/1988, o dever jusfundamental de todos os cidadãos quanto à salvaguarda e proteção dos recursos naturais, de modo que o *princípio da prevenção* é aquele segundo o qual evita-se o dano em razão de seu conhecimento, potencial ou efetivo, enquanto que o *princípio da precaução* é aquele pelo qual evita-se o dano de modo a antever o risco de sua ocorrência mesmo diante do fato de que não há como prevê-lo ou mensurá-lo.

Medidas que previnam o impacto ambiental são necessárias assim como medidas exigíveis diante da incerteza científica da ocorrência do dano ou de sua dimensão. Sobre a precaução e prevenção, há que se destacar a Declaração do Rio (Vide Anexo E) por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente no Brasil conhecida como ECO-92⁴⁴, uma vez que o documento ressalta o papel dos Estados na consecução desta árdua tarefa de salvaguardar os recursos naturais, dispondo o princípio 15 que:

Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental.

No âmbito da União Européia, e considerando a necessidade postulada no sentido de atingir um nível de proteção elevado, o artigo 191 do Tratado de Lisboa⁴⁵ dispõe, em seu item 2, por sua vez, que:

A política da União no domínio do ambiente terá por objectivo atingir um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.

É de se ressaltar, portanto, que a prevenção deve se dar na fonte, princípio este mais abrangente do que a precaução, embora este esteja já presente a mais tempo nos

⁴⁴ Organização das Nações Unidas (ONU). Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Realizada entre os dias 17 e 18 de julho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro. Informações disponíveis em: <<http://www.uncsd2012.org/>> Acesso em 28 jan. 2016.

⁴⁵ União Européia (UE). Tratado de Lisboa. Assinado em Lisboa em 13 de dezembro de 2007. Número da Informação no Jornal Oficial da UE: 2007/C 306/01. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=pt>> Acesso em 11 dez 2015.

sistemas constitucionais, a exemplo da Alemanha, que o prevê desde a década de 70. Este princípio irá atuar, basicamente, na situação limite afeta ao desconhecimento do risco de dano, adiantando-se à conformação da teoria do risco no que respeita à necessidade de adoção de medidas que o evitem. Como preleciona o Prof. Paulo Affonso Leme Machado, o Tratado de Maastricht prevê a correção na origem, pautando-se, portanto, numa ação preventiva, a exemplo do que prevê ainda a Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (1989) e o preâmbulo da Convenção da Diversidade Biológica (MACHADO, 2006, p.47-92).

Com efeito, o art. 4º da Lei nº 6.938/1981 estabelece que a PNMA visará a compatibilização do desenvolvimento com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, estabelecendo a avaliação de impactos ambientais enquanto instrumento desta política. Cabe, portanto, ao Estado estabelecer parâmetros e limites de intervenção no meio, o que não excluirá, de outra sorte, a responsabilidade solidária do empreendedor por determinada atividade licenciada.

O art. 54 da Lei nº 9.605/1998, ao tipificar a poluição e outros crimes ambientais, assim prevê em seu parágrafo terceiro: "Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível."

A precaução, portanto, deve se dar na ausência da certeza científica sobre o risco, ao passo que a prevenção apresenta-se como princípio amplo de tutela pela qual antecipa-se à ocorrência de hipóteses passíveis de gerarem este dano, assumindo, portanto, grande abrangência. A prevenção engloba, portanto, a precaução, que se colocando em mútua relação de complementariedade àquela, apresenta-se como um dos princípios capitais do direito ambiental (VIANNA, 2009, p.62).

Neste ponto, mister salientar que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), recém introduzido nas Constituições da América do Sul, são instrumentos por excelência da Política Nacional de Meio Ambiente, nos moldes trazidos pela Lei nº 6.938/1981 em seu art. 9º (instrumentos da PNMA), e sobre cuja importância incidem as resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Cristiane Derani, em sábia lição, aduz que: "Na dúvida, é mais adequado que se tomem medidas drásticas, para evitar danos futuros (...). Na verdade, o risco existe em todas as atividades. O que varia é a probabilidade de ocorrência do dano." (DERANI, 2001, p.55-58). Este importante instrumento é previsto pelo art. 225, § 1º, inciso IV, da CF/1988, segundo o qual incumbirá ao Poder Público "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."

Faz-se indispensável, neste ponto, menção à Diretiva comunitária europeia 2001/42/CE,

relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente⁴⁶, avaliação esta que deve se coadunar ao princípio da precaução enquanto princípio basilar referenciado no art. 191 do Tratado da UE, antigo artigo 174, pelo qual está definido que a política da União basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, a dizer da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e no princípio do poluidor-pagador.

O dever fundamental de prevenção e precaução transcende para além de uma visão positivista do direito e industrialista do desenvolvimento, prenunciando o seu aspecto transgeracional e de responsabilidade objetiva e integral, tudo isto diante de seu núcleo valorativo com referência à proteção integral, à tutela do equilíbrio ecológico.

Em sábias lições, Sarlet observa que:

A degradação ambiental e todos os demais riscos ecológicos (como, por exemplo, a contaminação química e o aquecimento global) que operam no âmbito das relações sociais (agora socioambientais!) contemporâneas comprometem significativamente o bem-estar individual e coletivo. De tal sorte, objetiva-se enfrentar alguns aspectos vinculados a tais questões, inserindo a proteção do ambiente na teia normativa construída a partir dos direitos (e deveres) fundamentais, do princípio da dignidade (da pessoa) humana, assim como dos demais princípios estruturantes do que se pode designar de um *Estado Socioambiental de Direito*. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p.11-112).

Este é o sentido da doutrina em vigor, o que se depreende dos ensinamentos de Paulo de Bessa Antunes, para quem o grande lançamento do princípio da precaução se deu com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD (Rio-92). (ANTUNES, 2008, p.34-38).

De fato, tal é representativo do princípio nº 15 da Declaração do Rio (Vide Anexo E), o que é reforçado pelas disposições referidas ao art. 54, § 3º da Lei de Crimes Ambientais⁴⁷ e pelo que dispõe a Convenção sobre a Diversidade Biológica, notadamente quando afirma o preâmbulo que: "Observando também que quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça".

A expressão normativa do princípio da precaução se materializa, por sua feita, nas normas que determinam a avaliação dos impactos ambientais dos diferentes empreendi-

⁴⁶ União Européia. Diretiva Comunitária 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente. Jornal Oficial nº L 197 de 21/07/2001 p. 0030 - 0037. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0042&from=PT>> Acesso em 13 jan 2016.

⁴⁷ "§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível."

mentos capazes de causar lesão ao meio ambiente, ainda que potencialmente⁴⁸. Não há qualquer previsão legal para uma aplicação genérica do princípio da precaução, sob o argumento de que os superiores interesses da proteção ambiental assim o exigem. Neste ponto, há que se lembrar que a diretiva da União Europeia é de prevenir na fonte, ao passo que, na aplicação da precaução pondera-se o afastamento não do perigo, mas do risco.

1.4.4 Princípio do Poluidor-Pagador e do Usuário-Pagador

O princípio do poluidor-pagador é aquele segundo o qual o uso dos recursos, ao acarretar a modificação da qualidade do meio ambiente, deve se dar de modo que o custo é suportado por aquele que utiliza o bem ambiental. Corrobora esta idéia o Princípio 16 da Declaração do Rio (Vide Anexo E), segundo o qual:

As autoridades nacionais deveriam procurar fomentar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em conta o critério de que o que contamina deveria, em princípio, arcar com os custos da contaminação, tendo devidamente em conta o interesse público e sem distorcer o comércio nem os investimentos internacionais.

Tal princípio é hoje corolário de uma sistemática em que o empreendedor deve arcar com as despesas de prevenção (caráter preventivo), ao passo que deve assumir a obrigação pela reparação do dano ao meio ambiente (caráter repressivo).

O pagamento não assume, neste sentido, o caráter de "pagar para poluir". O sentido de suportar o custo é para, dentro do espectro de adequação ambiental da atividade econômica, eliminar, reduzir ou neutralizar a contaminação e ou alteração da qualidade ambiental de modo a respeitar os limites fixados pelos padrões definidos pelo poder público, em que pese à definição constitucional desta responsabilidade do Estado trazida pelo art. 225, § 1º, inciso V, da CF/1988 quanto ao controle da produção, comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem riscos para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, o que reflete o princípio da capacidade de suporte, pelo qual o administrador público estabelece os parâmetros de qualidade ambiental.

O princípio do usuário-pagador, por sua vez complementar ao poluidor-pagador (GARCIA; THOMÉ, 2009, p.41-42), será distinto deste, vez que importa no uso autorizado de um recurso ambiental, a compreender o pagamento para o acesso ao bem tutelado nos moldes preconizados pelos sistemas de controle e comando do Estado.

O princípio do poluidor-pagador, enfim, exigirá, para toda a atividade econômica que altere a qualidade do meio ambiente, o suporte das despesas de prevenção, reparação

⁴⁸ Quanto à precaução há que se considerar, notadamente, as Resoluções sobre licenciamento ambiental - Resolução CONAMA nº 1/1986 - Publicada no DOU de 17/02/1986, e Resolução nº 237/1997, de 19 de dezembro de 1997. Publicada no DOU de 22 de dezembro de 1997, Seção I, páginas 30841-30843. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>> Acesso em 28 jan. 2016.

e repressão dos danos ambientais, de modo a internalizar o custo social e bem assim as externalidades negativas, de modo a evitar a privatização de lucros e a socialização das perdas. (GARCIA; THOMÉ, 2009, p.41).

1.4.5 Princípio da função socioambiental da propriedade

A Constituição de 1988 inovou ao trazer para a questão da propriedade a observância de sua função socioambiental, descolando-se da visão liberal clássica em que o exercício deste direito não se atrelava a maiores preocupações para com a solidariedade ínsita aos direitos de terceira dimensão. Assim, dispõe o inciso XXIII do art. 5º da CF/1988⁴⁹ que: "a propriedade atenderá a sua função social", função esta que assume o caráter socioambiental, uma vez que a defesa do meio ambiente passa a ser o verdadeiro pressuposto de legitimidade do exercício deste direito, dispondo o art. 170, inciso III, que a função social da propriedade é princípio da ordem econômica, e o inciso VI a estabelecer que a ordem econômica pautar-se-á na defesa do meio ambiente, corroborando para uma definição ampla do sistema constitucional de tutela no que concerne aos direitos reais e aos direitos econômicos. Ora o tratamento isonômico é compreendido pela doutrina majoritária sob a égide do que dispõe o *caput* do art. 5º da CF/1988 e seus consectários, valendo destacar a função social da propriedade é indissociável aos direitos de uso e gozo destes bens, conforme elucidado por Carlos Frederico Marés, para quem se está afirmando que: "[...] a terra tem uma função a cumprir independentemente do título de propriedade que possam lhe outorgar os seres humanos em sociedade" (MARÉS, 2003, p. 113). Tal se transpõe para o âmbito da legislação infraconstitucional, dispondo o art. 1.228 do Código Civil em vigor que:

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Outro modo, e quanto à propriedade rural, dispõe o art. 186, III, da Carta da República, enquanto um dos pressupostos desta função, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, ao passo que, no que tange às políticas urbanas, o art. 182, § 2º, estabelece que o cumprimento da função social da propriedade urbana atenderá às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Com efeito, a Lei nº 10.257, em seu art. 1º, § único, estabelece que: "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." Para este

⁴⁹ BRASIL. Constituição (1988). Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/10/1988, Página 1 (Publicação Original).

trabalho interessa particularmente a questão da propriedade urbana, vez que ao tratar de Unidade de Conservação no Distrito Federal, há que se falar em parcelamentos urbanos irregulares, os quais em regra deveriam atender a função socioambiental, bem assim os princípios regentes da administração pública.

Em relação ao interesse público afeto à igualdade de acesso à terra, faz-se indispensável a presença deste enquanto baliza de criação e implantação de espaços territoriais protegidos para fins da sistemática adotada para as UCs no plano infraconstitucional. Ademais, quanto à equidade no acesso aos recursos naturais e as futuras gerações, ensina Paulo Affonso Leme Machado que: "A reserva dos bens ambientais, com a sua não utilização atual, passaria a ser equitativa se fosse demonstrado que ela estaria sendo feita para evitar o esgotamento dos recursos, com a guarda desses bens para as gerações futuras." (MACHADO, 2003, p.51).

Analisando que a idéia de função social está ligada ao próprio conceito do direito, dignas as notas segundo as quais:

(...) Quando a introdução da idéia no sistema jurídico não altera nem restringe o direito de propriedade, perde efetividade e passa a ser letra morta. Embora embeleze o discurso jurídico, a introdução ineficaz mantém a estrutura agrária íntegra, com suas necessárias injustiças, porque quando a propriedade não cumpre uma função social, é porque a terra que lhe é objeto não está cumprindo, e aqui reside a injustiça. Isto significa que a função social está no bem e não no direito ou no seu titular, porque uma terra cumpre a função social ainda que sobre ela não paire nenhum direito de propriedade ou esteja proibido qualquer uso direto, como, por exemplo nas terras afetadas para a preservação ambiental: a função social é exatamente a preservação do ambiente. (MARÉS, 2003, p.91-92).

Couto, em seu manual sobre parcelamento urbano, destaca que: "Ao poder público caberá decidir se o parcelamento urbano será obstado naquele trecho ou não, em função dos interesses preservativos ecológicos que tenha sobre ele. Ao empresário competirá ficar na expectativa de ser acolhida a exposição de motivos que fará ao órgão público competente, com as razões que julga suficientes para justificar o parcelamento naquela área de preservação ecológica." (COUTO, 1981, p.55).

Para Marchesan,

A expressão FUNÇÃO não foi utilizada por acaso, mas passa uma idéia pro-ativa, de molde a que se possa exigir do detentor do direito de propriedade não só condutas negativas (não poluir, não perturbar, não impor maus tratos aos animais), como também positivas (averbar a reserva legal, revegetar área de preservação permanente, fazer contenção acústica numa casa noturna, entre outras). (MARCHESAN ANA MARIA MOREIRA E STEIGLEDER; CAPPELLI, 2010, p.49).

O princípio da função socioambiental da propriedade irá, portanto, aprofundar-se no sistema de garantias ampliando o espectro de responsabilidade dos titulares de direitos

com vistas a uma responsabilidade intrínseca afeta à fruição, gozo e disposição do domínio imobiliário sob a condição *sine qua non* de observância da proteção ambiental. Além de condicionar o exercício do domínio e a prevenção da poluição que lhe é correlata, trata o legislador constitucional de estabelecer verdadeiro parâmetro para a conformação dos direitos reais, em que pese à obrigação *propter rem* e em razão da qualidade ambiental.

1.4.6 Princípio da ubiquidade: a distribuição dos recursos ambientais

A ubiquidade diz respeito à onipresença do direito ambiental nas diversas situações que se apresentam para o mundo jurídico e para as relações sociais de modo geral⁵⁰. Os processos de degradação e poluição não encontram fronteiras, de modo que a proteção do meio ambiente deve ser levada em conta na definição das políticas públicas, na elaboração das leis e na atuação da sociedade.

Sobre este princípio, Fiorillo salienta que:

(...) na medida em que possui como ponto cardeal de tutela constitucional a *vida* e a *qualidade de vida*, tudo que se pretende fazer, criar ou desenvolver deve antes passar por uma consulta ambiental, enfim, para saber se há ou não a possibilidade de que o meio ambiente seja degradado. (FIORILLO, 2010, p.123).

É sob este viés que há que se falar, conforme o princípio nº 2 da Declaração do Rio (Vide Anexo E), do reflexo da ubiquidade no plano internacional, em que pese à obrigação dos Estados de zelar pelos recursos ambientais segundo suas políticas, responsabilizando-se pelas atividades sob sua jurisdição de modo a não causar danos a outros Estados fora do limite nacional.

Outro modo, há que se falar na responsabilidade de todos quanto à administração do patrimônio ambiental, o que consta do princípio 4 da Declaração de Estocolmo (ANEXO D), segundo o que:

O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Consequentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

⁵⁰ Ocorre que a própria economia deve ater-se à preservação ambiental, em termos de obtenção de uma eficiência alocativa que, ao buscar o nível maximizador dos benefícios sociais, os níveis de consumo e produção precisam ser alterados, o que irá ter reflexos sobre as ações voluntárias de regulação privada e sobre a responsabilidade do Estado em que pese a políticas de comando e controle, bem assim mecanismos e instrumentos de mercado. O zoneamento, por exemplo, será instrumento de comando e controle por excelência a determinar uma área urbana ou rural em que certas atividades econômicas serão restringidas ou permitidas. (ORTIZ; FERREIRA, 2004).

Ao adentrar na esfera da ubiquidade, o direito ambiental correlaciona-se à proteção jurídica nos diversos subsistemas de tutela aos direitos humanos, havendo que se falar, inclusive, numa inserção do tratamento do acesso equitativo aos recursos em todos os âmbitos, o que por sua feita é tratado pela doutrina em termos de um princípio do acesso equitativo aos recursos e que, conforme ensinamentos do Prof. Dr. Paulo Affonso, reflete uma necessidade de estabelecer a razoabilidade dessa utilização, o que irá produzir inclusive a negação do uso. (MACHADO, 2006, p.49).

Ocorre, por exemplo, no âmbito da Lei 11.445/2007, sobre o saneamento básico, a necessária integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos (art. 2º, inciso XII), corroborando para o tratamento da proteção ambiental em aspectos estruturantes das políticas urbanas. A governança ambiental, neste sentido, estará sempre vinculada à qualidade de vida, indissociável do meio ambiente de qualidade. Conforme preceitua o inciso I do art. 2º da Lei nº 6.938/1981, que cria a PNMA, deverá ser atendido o princípio da "ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo".

Ora a definição de um meio ambiente equilibrado é bastante ampla, conforme os dizeres da Dra. Norma Sueli Padilha, para quem:

(...) optando o legislador constituinte por um regramento normativo de *textura aberta*, com grande margem de abstração, conforme verificamos que ocorrem com os 'conceitos jurídicos indeterminados', consubstanciando-se, em tese, em campo fértil para um possível exercício da discricionariedade judicial, até porque o próprio conceito de meio ambiente é interdisciplinar, regido por princípios, diretrizes e objetivos que compõem a Política nacional do Meio Ambiente.

(...)

Verifica-se, nitidamente, que, se para a proteção do direito fundamental em tela, dada a sua complexidade, extensão e abrangência, optou a Constituição Federal por regrá-lo mediante uma norma de *textura aberta*, é porque deixou aos mecanismos do sistema a responsabilidade de ajustamento para sua concreção ao caso concreto, por meio de um preenchimento valorativo. (PADILHA, 2006, p.81-82).

Esta postura do legislador constitucional em muito contribuiu para o direito ambiental, uma vez que não são poucos os desafios que perpassam a dogmática no que se refere aos regressos oriundos da legislação infraconstitucional, exigindo maior dinâmica de concreção do direito e amplo desafio para o hermeneuta. A atual disciplina da biossegurança, por exemplo, inverteu os papéis, de modo que a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) se pronuncia em relação a procedimentos administrativos, ao passo que os Ministros decidem sobre a segurança de organismos geneticamente modificados, gerando conflitos e incertezas. Neste ponto, o direito ao meio ambiente vincula juridicamente

os poderes do Estado, bem como todas as pessoas, constituindo obrigações e deveres fundamentais.

1.4.7 Princípio democrático

No plano do ordenamento constitucional brasileiro, a consagração do princípio democrático irá se dar no sentido de uma responsabilidade coletiva e de uma necessária imbricação das pessoas nas decisões que dizem respeito ao meio ambiente; porém não são pequenas as deficiências encontradas na dogmática juspositiva quanto à definição dos limites de participação e garantismo. Nesta orientação, há que se pontuar, primeiramente, que o Estado democrático irá se fundar na soberania popular, a qual, por sua vez, não é aquela que se exaure na simples formação das instituições representativas, soberania esta que já em seu nascedouro implicou em limitações trazidas pelo próprio constituinte originário quanto à efetivação da participação popular para fins de iniciação das leis no âmbito do processo legislativo constitucional.

A Constituição da Finlândia é bastante clara e concisa no que respeita a questão da tutela do meio ambiente, assumindo feição bastante ampla em relação à necessidade de participação da coletividade nas decisões ambientais. Consta da Seção 20 de seu Texto, intitulado "Responsabilidade pelo meio ambiente", que:

Nature and its biodiversity, the environment and the national heritage are the responsibility of everyone. The public authorities shall endeavour to guarantee for everyone the right to a healthy environment and for everyone the possibility to influence the decisions that concern their own living environment⁵¹.

Neste sentido, dizer que todos são iguais perante a lei, e que tal corrobora no tratamento isonômico que se pauta no interesse social de atender a uma demanda por moradia no Plano-Piloto de Brasília, onde se dá o estudo referido no capítulo 3, levará a uma indagação sobre o sentido do tratamento igualitário preconizado pelo constituinte e aquilo que se deve transpor para o plano jurídico, reflexo dos conflitos pelo uso da terra no Distrito Federal e das políticas públicas urbanas levadas a efeito nas áreas de proteção contíguas referenciadas neste trabalho, quais sejam, São Bartolomeu e Paranoá, integrantes de uma mesma bacia hidrográfica.

Ora o Estado de direito, conforme conclui José Afonso da Silva:

(...) se funda num elemento puramente formal e abstrato, qual seja, a generalidade das leis. Não tem base material que se realize na vida concreta.

⁵¹ A natureza e a sua biodiversidade, o ambiente e o patrimônio nacional são responsabilidade de cada um. As autoridades públicas devem esforçar-se para garantir a todos o direito a um meio ambiente saudável e para todos a possibilidade de influenciar nas decisões que dizem respeito a seu próprio ambiente de vida. (Tradução nossa).

A tentativa de corrigir isso, como vimos, foi a construção do Estado Social de Direito, que, no entanto, não foi capaz de assegurar a justiça social nem a autêntica participação democrática do povo no processo político. Aonde a concepção mais recente do Estado Democrático de Direito, como Estado de legitimidade justa (ou Estado de Justiça material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja a que instaure um processo de efetiva *incorporação* de todo o povo nos mecanismos do *controle das decisões*, e de sua *real participação* nos *rendimentos da produção*. (SILVA, 2005, p.118).

Para Bessa Antunes, o princípio democrático é aquele que repousa nos direitos à informação e à participação (ANTUNES, 2010, p.26-28); refere-se, ainda, ao princípio da publicidade enquanto alicerce do direito ambiental no que tange à questão da administração pública. De fato a participação e informação são indispensáveis à conformação do princípio, ao que se deve acrescentar a publicidade como terceiro pilar. Ora sem informação não há participação legítima, e sem publicidade não há a conformação do entendimento necessário sobre as questões que também agiria como fator condicionante da possibilidade de participação pública e acesso às questões decisórias em meio ambiente.

No que tange ao direito à informação, há que se destacar não apenas a Lei nº 10.650/2003, que estabelece mecanismos jurídicos para o acesso à informação ambiental, mas em especial o marco trazido pela Lei 12.527/2011, a qual diz respeito ao acesso à informação em sentido amplo, regendo deveres quanto à proteção e gestão transparente da informação no âmbito do poder público, merecendo destaque a proteção nuclear insculpida no art. 21 da norma, segundo a qual:

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Ora quanto à publicidade é sabido que, embora seja princípio básico da administração pública a sua aplicação quanto à informação ambiental e sua disponibilização ao público, cumpre ressaltar que nem sempre estas informações são disponibilizadas a contento, ou melhor, de modo a cumprir com os ditames de justiça social no sentido de proporcionar o acesso equitativo da população às decisões que lhe sobejam.

O art. 225, § 4º, inciso IV, da CF/88, por exemplo, evidencia a imperatividade e a obrigatoriedade dos estudos promovidos para a obtenção de licenças ambientais em atividades potencialmente poluidoras/degradantes do meio ambiente, um dos instrumentos definidos pelo art. 9º da Lei nº 6.938/1981, exigindo-se, 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. Tal mecanismo se transpõe

para a dogmática jurídica como elemento obrigatório para a averiguação da pertinência das atividades de intervenção no meio ambiente a padrões de sustentabilidade. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) corrobora, sob o ponto de vista dogmático e enquanto instrumento de controle prévio do Estado sobre a atividade econômica, na efetivação do princípio da informação e no princípio democrático em matéria ambiental, na medida em que o legislador prevê mecanismos de participação comunitária como as audiências públicas preconizadas pela Resolução CONAMA nº 09/1987⁵².

Há que se falar na efetividade do princípio democrático enquanto um princípio jurídico com dimensões materiais e dimensões organizativo-procedimentais (CANOTILHO, 2000). É sob estas premissas que o regime de proteção escolhido pelo constituinte brasileiro quanto à criação de unidades de conservação pelo Estado remete-nos às considerações segundo as quais:

O dever fundamental impõe, como consequência, a vinculação de todos os Poderes Públicos (legislador, neste caso), no sentido do cumprimento de finalidades e objetivos relacionados à proteção de estados ecológicos essenciais naqueles espaços, não permitindo, v.g., que a lei viesse a atribuir a esses espaços o mesmo regime de apropriação incidente sobre os bens *lato sensu*, ou que viesse a subtrair condições de efetividade para a proteção especial desses espaços (CANOTILHO; LEITE; ARAGÃO, 2007, p.275).

1.4.8 Princípio da proibição do retrocesso

O princípio da proibição do retrocesso é aquele segundo o qual os sistemas de tutela e garantia ambiental são imunizados contra atos de qualquer natureza contrários às conquistas sobre a preservação da qualidade ambiental. E neste campo, cristaliza-se diante da aplicabilidade direta dos direitos e garantias fundamentais prevista pelo § 1º do art. 5º da CF/1988 ao referir-se ao *status dignitatis personae*, e considerando a integração sistêmica dos princípios e do regime democrático adotado pelo constituinte de 1988, bem assim a inclusão dos tratados e atos internacionais em matéria de proteção ambiental no rol de prerrogativas a serem consideradas dentro da dinâmica do ordenamento pátrio, considerando ainda a defesa do meio ambiente enquanto cláusula pétrea firmada pelo que dispõe o art. 60, § 4º, inciso IV, do Texto Constitucional, que impede emendas que afetem os direitos e garantias.

Consoante as lições de Sarlet:

O reforço constitucional que se pretende conferir ao direito fundamental ao ambiente por meio do seu reconhecimento como cláusula pétrea também está em consonância com a garantia constitucional de proibição do retrocesso (social e ecológico ou socioambiental). (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p.76).

⁵² Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>> Acesso em 27 jan. 2016.

A intersecção entre aspectos ecológicos e econômicos na profusão de atividades do homem acaba levando a falhas sistêmicas interessantes quando se tem um olhar sobre a proibição do retrocesso. Em síntese, e afora a questão do despropósito do crescimento a todo o custo enfrentado sob inspirações paleoneopositivistas e por óbvio destoantes dos problemas enfrentados, isto reflete, quase sempre, a convergência de uma ausência de efetivo sistema de licenciamento capaz de servir de real instrumento de política pública ambiental na consecução dos objetivos propostos pela Lei 6.938/1981 para o exercício a atividade econômica, bem assim uma ausência de efetividade da atuação dos poderes, da elaboração de leis e da consecução dos instrumentos da PNMA em que pese a uma flexibilização das garantias conquistadas, outro modo há um esvaziamento da eficácia do direito quanto à salvaguarda do bem ambiental. Outro modo, há que se falar numa real ausência de mecanismos de defesa e justicialização capazes de corroborar para um *status quo* menos débil no que tange à potencialização de avanços no sentido de tutela e garantia do Estado e suplantação de suas fragilidades institucionais.

A proibição do retrocesso será então balizador de uma concepção pela qual devem os poderes zelar pela salvaguarda das garantias constitucionais, dando efetividade à proteção do núcleo axiológico previsto originariamente. É por esta orientação que o legislador previu objetivos claros para a consecução da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), dispondo o inciso II do art. 1º do Decreto nº 99.274/1990 que cumpre ao Poder Público, em sua execução: "proteger as áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica".

Feitas estas considerações, o zoneamento do território do Distrito Federal, a compreender uma lógica de espacialização segregada (PAVIANI, 1998), conforme será tratado no capítulo seguinte, deveria atender rigorosamente a aplicação do princípio da proibição do retrocesso, uma vez que a sua alteração sob os auspícios do exercício da discricionariedade administrativa não tem o condão de descaracterizar o sentido deontológico das prerrogativas de competência do órgão gestor quanto à responsabilidade pela efetivação de mecanismos de defesa do bem ambiental. Como será visto, a consecução de diversos remodelamentos do território implicaram em cenários distintos, os quais passam a dizer de perto sobre como a expansão urbana desordenada de Brasília e a ocupação do Distrito Federal acabaram por fragilizar o traçado do Plano-Piloto, em área de preservação ambiental, fator de pressão antrópica e também resultado de um dismantelamento institucional com vistas à aplicação escorreita do sistema protetivo constitucional e do atendimento a prognósticos minimamente admissíveis para o futuro, em que pese à consecução de políticas públicas para recuperação, proteção e conservação dos recursos naturais na região de Cerrado compreendida pela APA do Rio São Bartolomeu.

1.4.9 Princípio da sustentabilidade: do *local* ao *global*

A Constituição democrática não apenas conduziu a proteção do meio ambiente a um *status* constitucional; para além de suas forças, estabeleceu a defesa do meio ambiente enquanto princípio da própria ordem econômica, de modo a corroborar para a idéia de uma sustentação principiológica na qual não se respeita a atividade econômica senão respeitando e defendendo o meio ambiente, sobre cuja dialeticidade está a base da compreensão necessária à realização de políticas públicas afetas à *proteção para a natureza* e a *proteção da natureza*, verdadeiro significado e condição *sine qua non* da intervenção antrópica sob a ótica da proteção integral. Conforme ensinamentos de Maria Luzia Machado Granziera:

Toda atuação do Poder Público em matéria ambiental ancora-se na prevalência do interesse público, princípio que se verifica a partir do conteúdo das leis, embora não esteja, como se disse, explicitamente mencionado. O mesmo princípio, além disso, pode ser o fundamento de uma decisão judicial, o que indica seu caráter normativo. É a maneira de o Estado garantir que a sociedade não seja sacrificada em nome de vantagens e benefícios concedidos ao particular. (GRANZIERA, 2009, p.51).

De fato, e como ramo do direito público, o direito ambiental irá reger, portanto, relações em que predominam interesses de ordem pública, de modo a tutelar o *status dignitatis* da pessoa em termos de objetivar a erradicação da pobreza e da marginalização, conforme disposto no inciso III do art. 3º da CF/1988, um dos objetivos de tutela em âmbito internacional, quando se identifica que o extremado das desigualdades reflete-se na propulsão de danos ambientais em escalas desastrosas, constituindo problema de indispensável tratamento para o desenvolvimento sustentável preconizado pelo princípio 5 da Declaração do Rio, segundo o qual: "todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo."

Evidente, neste ponto, a proeminência das relações tuteladas pela nova Constituição republicana, a suscitar inflexões teóricas segundo as quais:

El Derecho Ambiental tiene como veremos, implicaciones y manifestaciones de Derecho privado, pero su meollo es fundamentalmente público, se impone directamente por El Estado, en cuanto que regula las relaciones del hombre con su entorno y no de los sujetos privados entre sí (RAMÓN, 1998)⁵³.

⁵³ O Direito Ambiental tem como veremos, implicações e manifestações de Direito privado, porém seu núcleo é fundamentalmente público, se impõe diretamente pelo Estado, enquanto regula as relações do homem com seu entorno e não dos sujeitos privados entre si. (Tradução nossa).

No que tange ao aspecto problemático a envolver a realização do direito ao meio ambiente equilibrado, máxima preconizada pelo constituinte de 1988, bem assim os direitos sociais em sentido amplo, e para cuja solução verifica-se uma extenuante tentativa das nações em balizarem premissas para o que se convencionou chamar de "sustentabilidade ambiental", não há como olvidar da necessária observância da visão contemporânea segundo a qual a solução dos problemas conecta-se perfunctoriamente à aproximação do que é "local", para que então se atinjam as questões de ordem "global", multifacetária.

Ao disciplinar a vida da coletividade, o Estado estará a regular interesses sociais sobre os quais assume responsabilidade intrínseca, notadamente quanto à manutenção da qualidade do meio ambiente, em que suas funções de gestão, regulação e fiscalização devem corroborar para uma sistemática transversal, em que a defesa do meio ambiente deve estar vinculada às presentes e futuras gerações. O princípio do desenvolvimento sustentável estará, portanto, intimamente relacionado à transgeracionalidade e ao problema da esgotabilidade dos recursos. (FIORILLO, 2010, p.78-87).

No tratamento do acesso aos recursos naturais, indispensáveis os ensinamentos do Prof. Dr. Paulo Affonso Leme Machado, para quem: "É preciso estabelecer a razoabilidade dessa utilização, devendo-se, quando a utilização não seja razoável ou necessária, negar o uso, mesmo que os bens não sejam atualmente escassos."

O Relatório Meadows (MEADOWS; MEADOWS; RANDERS, 1972), publicado em 1972, fruto de pesquisa encomendada pelo Clube de Roma à Universidade de Massachussets, a concluir que é preciso refrear o crescimento econômico para evitar o esgotamento dos recursos naturais, e a Conferência de Estocolmo⁵⁴, a preconizar o dever dos Estados de criar normas de proteção e salvaguardar o seu ambiente, ambos constituem marco de uma superação da abordagem sobre o meio ambiente e desenvolvimento em termos antagônicos e a adoção de uma concepção integrada do desenvolvimento que remete o hermeneuta à sustentabilidade preconizada pelo relatório Brundtland⁵⁵, segundo o qual o desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

O Princípio 3 da Declaração do Rio (Vide Anexo E) trouxe à lume a definição do desenvolvimento de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.

⁵⁴ ESTOCOLMO. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, 5 a 16 de junho de 1972. Declaração de Estocolmo (Vide Anexo D). Disponível em: <<http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503>> Acesso em: 28 jan. 2016.

⁵⁵ Organização das Nações Unidas (ONU). Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Relatório *Brundtland*, publicado no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas (BRUNDTLAND et al., 1991) sob o título "Nosso Futuro Comum". O documento retrata os principais problemas sobre meio ambiente enfrentados a nível mundial e propõe estratégias para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>> Acesso em: 28 jan. 2016.

No mesmo sentido, o princípio 4 definiu que, para o alcance do desenvolvimento sustentável, "a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste." (Vide Anexo E).

O meio ambiente será considerado em todos os seus aspectos para que a sustentabilidade se aplique com vistas à adoção de critérios mais equânimes de uso dos recursos e de modo a propalar o conhecimento da realidade ambiental circundante em direção a maior garantia dos direitos metaindividuais compreendidos. É neste ponto que os conceitos jurídicos abertos merecem atenção, vez que o regime de áreas protegidas estabelecido para as áreas de proteção ambiental assumem novo corpo quando da inauguração do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (UCs), quando a APA passa a figurar como modalidade de área protegida de uso sustentável. Isto por que os critérios de proteção variam nas distintas sociedades e nos distintos grupos sociais e políticos. O combate à pobreza é, nesta orientação, importante veículo para conter a degradação ambiental, mas não fator responsável por esta. Dignas as notas de debate acadêmico sobre a sustentabilidade referenciados na obra "Questão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável", da autoria de Maria das Graças e Silva. Segundo a Autora:

Acertar as contas com as teses explicativas da relação entre *pobreza e meio ambiente* implica constatar a impossibilidade de ambas darem conta da totalidade social, já que não inserem esta problemática nas relações sociais de produção. Ao não agarrarem a degradação da natureza e a desigualdade social como partes constitutivas da dinâmica de acumulação capitalista apartam sustentabilidade ambiental e social, de tal sorte que a realização de ações no campo da primeira não assegura a segunda ou diretamente se opõe a esta (...). A irracionalidade do capital pereniza os traços perdulários do sistema - à medida que para fazer face à sua crise estrutural, aprofunda os traços financistas da economia mundial, intensificando as contradições entre o capital fictício e capital produtivo - ao tempo que adota a obsolescência programada como estratégia privilegiada, acentuando, assim, o reino da perdularidade e da destruição. O parasitismo, expressão das múltiplas formas do capital rentista, impõe a subordinação dos países periféricos, acarretando o desmonte das economias de regiões inteiras do planeta, arrasadas pela concorrência desigual. A formação de novos blocos ou arranjos econômicos expressam a exacerbação da concorrência, tencionando as bases do "domínio imperial". (SILVA, 2010).

É nesta ótica que a Carta da Terra⁵⁶ irá preconizar, em seu princípio oitavo, o avanço no estudo da sustentabilidade ecológica e promoção da troca aberta e a ampla aplicação do conhecimento adquirido, a compreender as seguintes orientações:

- a. Apoiar a cooperação científica e técnica internacional relacionada a sustentabilidade, com especial atenção às necessidades das nações em desenvolvimento.

⁵⁶ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf> Acesso em 20 jan. 2016.

- b. Reconhecer e preservar os conhecimentos tradicionais e a sabedoria espiritual em todas as culturas que contribuam para a proteção ambiental e o bem-estar humano.
- c. Garantir que informações de vital importância para a saúde humana e para a proteção ambiental, incluindo informação genética, estejam disponíveis ao domínio público.

A considerar os direitos sociais tratados no capítulo 3, quanto às violações de direitos indígenas no território do Distrito Federal, deve-se levar em conta o valor dos conhecimentos tradicionais e da sabedoria espiritual presente nas diferentes culturas, corolário de um desenvolvimento sustentável que não pode jamais desconsiderar o aspecto humano, a compreender seja os elementos materiais que imateriais do conhecimento tradicional associado, a abranger, por sua vez, toda a informação ou prática detida por integrantes de comunidades indígenas sobre as características e usos da biodiversidade.

A sustentabilidade das unidades de conservação, a corroborar na segurança de continuidade e fluxo gênico das espécies, deverá pautar-se na proteção do meio ambiente como pré-requisito para a proteção aos direitos humanos, seara na qual as populações e comunidades tradicionais assumem papel indispensável, porquanto não só detêm conhecimentos indispensáveis à preservação dos ciclos ecológicos, em relação mais próxima com a natureza e a conservação da biodiversidade, mas também são titulares de direitos fundamentais.

O meio ambiente é mais uma vez reforçado como um direito qualificado, que se conecta diretamente à vida de qualidade, em consonância para com o seu caráter fundante e transgeracional. Segundo Faria:

As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: *a qualidade da vida humana* (FARIA, 2007, p. 849).

Noutra seara, vale lembrar que o Estatuto da Cidade, ao elencar o conceito de "cidade sustentável", traz para o âmbito do ordenamento jurídico a necessidade de conjugar esforços para que os impactos sócio-ambientais sejam identificados com vistas ao resgate das funções ambientais exercidas pelos distintos atores sociais:

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;

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**; (Grifos nossos).

A Agenda 21, por sua vez, desenvolvida no Brasil enquanto plano estratégico no âmbito do Poder Executivo para a sua construção e implementação a nível nacional⁵⁷, servirá como sustentáculo de um grande esforço nacional para a aplicação do princípio pelo Poder Executivo, em que o planejamento governamental envolverá não só a propulsão da distributividade da justiça nos moldes democráticos pensados para o Estado social, mas fundamentalmente o desenvolvimento de uma consciência crítica para a questão ambiental, em que o ambientalismo assume uma feição equânime em relação às lutas por direitos na esfera do federalismo brasileiro, a assumir a educação um papel nuclear, e de modo que a preservação do meio ambiente seja compartilhada e solidária.

1.5 As competências constitucionais sobre a proteção do meio ambiente

A definição de competências constitucionais no direito ambiental exsurge conjuntamente a posturas infraconstitucionais do legislador que levam a crer que há um regime federal centralizado e centralizador quanto à definição de poderes contida no texto da Carta Republicana, isto por que se aplica à realidade, a partir do que fora identificado por Bessa Antunes, uma sobreposição de competências privativas a competências concorrentes e comuns na esfera do federalismo pátrio, numa espécie de "balcanização de competências". (ANTUNES, 2010, p.81).

Ao apontar para as atribuições inscritas nos artigos 22 e seguintes da CF/1988, Paulo de Bessa Antunes deixa claro que, num olhar sobre a competência da União para legislar privativamente sobre águas, energia, jazidas, minas e outros recursos minerais e atividades nucleares de qualquer natureza, aí estão compreendidos a maior parte da legislação sobre a matéria (ANTUNES, 2010, p.82), de modo que, ao atribuir-se à União a edição de normas gerais, há uma limitação no que tange à definição da esfera de poderes dos demais entes federados, limitação esta, por óbvio, que não se restringe a esta abordagem

⁵⁷ Informações sobre a Agenda 21 e sobre as políticas para sua implantação delineadas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>> Acesso em 28 jan. 2016.

de repartição de atribuições, mas estende-se ao fato de que são discrepantes a quantidade de poderes conferidos à União com relação aos demais entes federativos.

Com efeito, levando em conta a lógica de delegação de poderes estatuída para o rol de atribuições concorrentes definida pelo art. 23 da CF/1988 por via de lei complementar e para fins autorizativos do exercício da competência Estadual (suplementar e residual), há um vácuo quanto à definição profícua da esfera de competência concorrente no ordenamento jurídico pátrio; os poderes restam concentrados nas mãos da União. Conforme destaca a doutrina:

A competência comum é uma verdadeira "armadilha", visto que, na prática, a atribuição de todos acaba se transformando na atribuição de ninguém. Ademais, a competência comum não é complementada pela indispensável fonte de recursos para a sua implementação, gerando uma dependência de Estados e municípios em relação ao poder federal. (ANTUNES, 2010, p.82).

No âmbito do direito constitucional positivo, a competência para legislar sobre o meio ambiente é de natureza concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, conforme incisos VI e VIII do art. 24 da CF/1988, ao passo que a competência material é comum entre todos os entes federados, conforme definições inscritas nos incisos VI e VII do art. 23 da CF/1988, corolário de uma sistemática em que há a preponderância do interesse geral e ou nacional, sobre o regional e local, numa exponente relação de subserviência que exalta à compreensão do ordenamento jurídico pátrio sob bases equânimes.

De fato, ficam patentes as desarrazoadas atribuições definidas pelo legislador constitucional aos distintos entes de direito público interno. Em linhas gerais, à União cabe definir a política geral de meio ambiente, elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território, instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), legislar sobre águas e energias (a considerar a suplementação legislativa sobre as águas superficiais, subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito em sua esfera de competência), instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano e ainda, no que tange às competências comuns aos Estados e Municípios, e tomando em conta sua função precípua de editar normas gerais, reger o meio ambiente cultural, o meio ambiente natural e a preservação de florestas, fauna e flora.

Quanto à competência concorrente para as matérias ambientais, incide ainda o poder legislativo da União, Estados e Distrito Federal sobre florestas, caça, pesca, defesa do solo, proteção do meio ambiente e do patrimônio, controle da poluição, responsabilidade por dano.

Ora ao Estado caberá, além da função residual, a função suplementar, função esta referendada pelo art. 6º, § 1º da Lei 6.938/1981⁵⁸, além da função residual, podendo, por

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da União - Seção 1 - 2/9/1981, Página

exemplo, instituir planos de gerenciamento costeiro, observadas as normas gerais, tal qual define o art. 5º, § 1º, da Lei 7.661/1988.

Aos municípios, por sua feita, resta em maior peso a execução de leis protetivas, de sorte que a competência concorrente não se lhes aplica, a não ser se considerada a sua função de legislar sobre assuntos de interesse local, tal qual definido pelo art. 30, inciso I, da CF/1988, bem assim a função suplementar definida pelo art. 30, inciso II, da CF/1988, pela qual se lhes atribui o constituinte a suplementação da legislação federal e estadual no que couber. Cabe aos municípios, ainda, enquanto competência privativa, a promoção do adequado ordenamento territorial, a cooperação técnica e financeira em assuntos da saúde e programas educacionais, bem assim funções precípua de definição das políticas de ordenamento urbano e proteção ao patrimônio histórico e cultural local, observada a legislação e ação fiscalizadora estadual e federal.

Há uma carência de definição mais coerente do legislador constitucional quanto aos critérios de competências atribuível aos entes federados, o que revela senão uma realidade histórica de concentração de poderes no federalismo brasileiro, o fato de que, em meio ambiente, é possível identificar que o que é privativo também é comum aos outros entes federados, então há uma sobreposição de competências privativas a competências concorrentes e comuns, em que pese a uma disfunção entre a verticalidade e horizontalidade na definição das atribuições de competência legislativa e administrativa.

Dentre as competências legislativas e executivas, privativas e concorrentes, há que se pontuar, por outro lado, que o Brasil adotou um federalismo de cunho cooperativo com vistas à proteção ambiental, prevalecendo uma lógica de verticalização em que a predominância do interesse irá pontuar o que é nacional, geral ou local, inadequação que se transpõe para o plano das competências quanto ao princípio da subsidiariedade, este o escopo da recente Lei Complementar nº 140/2011, que passou a regulamentar o parágrafo único do artigo 23 da CF/1988, trazendo à lume uma definição quanto ao exercício das competências comuns para a proteção do meio ambiente, embora mereça críticas contundentes em que pese a um modelo de adequação das competências que deverá ser aperfeiçoado, revisitado. Subsiste uma lógica de verticalização que, em primeiro lugar, é sistêmica no plano da ordem constitucional brasileira e, de outra sorte, destoa de um sistema como o que se refere à lei fundamental da república alemã, em que não há uma discrepância desta ordem no que tange à definição de poderes autônomos e capazes de resolver as questões atinentes às distintas esferas federativas⁵⁹.

16509 (Publicação Original).

⁵⁹ Nesta seara de definição de competências merece destaque a autonomia com que a Alemanha prevê as atribuições federativas. Consoante o artigo 72 da Lei Fundamental da República Alemã: "Se a federação fizer uso de sua competência legislativa, os Estados podem adotar, por lei, regulamentos distintos sobre: 1. a caça (sem o direito de expedir licença de caça); 2. a proteção da natureza e a preservação da paisagem (sem os princípios gerais da proteção da natureza, o direito de proteção das espécies ou da proteção da natureza martítima); 3. A distribuição do solo; 4. A estruturação

Neste ponto, cabe ressaltar que a efetivação de competências do Estado por via de delegação legislativa é o reflexo de uma sistemática adotada correntemente pelo sistema jurídico no sentido de conferir à lei o papel de remodelamento dos esquemas de exercício e atribuições de poder, engendrando a propalação de casos de leis que operam no sentido de excepcionamento de outras normas vigentes a despeito do sistema tripartite e da natureza dos entes públicos constituídos. Uma situação recorrente é a aplicação de hipótese de exceção à proteção de área permanente por via de lei, tal qual definido pela Resolução CONAMA nº 369/2006⁶⁰. Ora, uma resolução que diz o que a lei deve fazer viola o sistema constitucional porquanto fere a hipótese de valoração do próprio direito em detrimento da legalidade, nos termos do que preleciona o Prof. Dr. Paulo Affonso Leme Machado, para quem: "Leis infraconstitucionais não podem repartir ou atribuir competências, a não ser que a própria Constituição Federal tenha previsto essa situação, como o fez explicitamente no art. 22, parágrafo único, quando previu que a competência comum estabelecendo normas de cooperação será objeto de lei complementar." (MACHADO, 2003, p.99). A criação de UCs por via de lei, por exemplo, é corolário do que dispõe o inciso I do art. 2º da Lei nº 9.985/2000, pelo que a UC é espaço territorial "legalmente instituído pelo Poder Público". Neste caso uma lei ordinária cria uma figura jurídica a ser fundada por outra lei ordinária. Tal não é o caso da situação jurídica dantes retratada, em que uma resolução de órgão com função normativa e deliberativa do SISNAMA, como o é o CONAMA, invoca a possibilidade de excepcionamento do núcleo de proteção estatuído pela própria resolução através de uma lei ordinária. Parece ocorrer no ordenamento jurídico pátrio uma profusão de hipóteses de excepcionamento à regra da imputação normativa por meio de leis ordinárias e normas hierarquicamente inferiores a autorizar o que a lei deve ou não realizar, o que transgride os pressupostos lógicos de definição normativa com respeito à sanidade do sistema constitucional. Assim, há de se considerar que as leis por vezes constituem, para o ordenamento jurídico brasileiro, verdadeiros mecanismos de excepcionamento da própria norma vigente, atingindo o seu núcleo de fundação, o que se transplanta para uma explosão de conteúdos infraconstitucionais desconexos e ilegítimos. E tal não se restringe a excepcionamento de núcleos valorativos da própria norma, mas também ao excepcionamento de esquemas constitucionalmente definidos de competência, os quais se tornam frágeis para o constitucionalismo contemporâneo.

Ante as competências definidas no âmbito do SISNAMA, trazido pela Lei nº 6938/1981, o constituinte originário criou mecanismos para a realização do licenciamento de empreendimentos potencialmente degradantes enquanto verdadeira baliza para a con-

do território; 5. O regime hidráulico (sem regulamentos referentes a substâncias ou instalações); 6. A admissão às universidades e os certificados de conclusão das universidades." Texto do *Deutscher Bundestag* disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>> Acesso em 28 jan. 2016.

⁶⁰ BRASIL. RESOLUÇÃO CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006. Publicada no DOU nº 61, de 29 de março de 2006, Seção 1, páginas 150-151. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>>

secação da intervenção sobre os recursos naturais. A precariedade do licenciamento que implica uma concessão de licença prévia sem consideração de um problema antrópico, como será tratado no capítulo 3, e a impor como condicionante à instalação do empreendimento a própria averiguação de situação fundiária e antrópica implicada na posse tradicional indígena sobre área conflituosa, demonstra a precariedade do estado das artes quanto à consecução dos deveres de prevenção e precaução conferidos ao Estado para fins de tutela do meio ambiente. Neste ponto, faz-se importante um breve delineamento do funcionamento do instituto da licença ambiental, tendo a Lei 6.938/1981, em seu papel de norma geral em matéria de meio ambiente, previsto em seu art. 10, *caput*, que:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Voltando-se para o contexto de formação da APA do São Bartolomeu no início dos anos 80, considere-se a extinção, pela Lei n.º 7.735/1989, da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), e criação, em seu lugar, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, e que hoje compõe o SISNAMA, assumindo o papel de órgão federal executor da política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, com funções ainda de proposição de normativas em matéria ambiental ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)⁶¹.

O uso e a ocupação da APA Bartolomeu, como será visto, será inauguralmente traçado pelo seu primeiro zoneamento realizado pela extinta SEMA, sendo que, a partir de 1989, e consoante os princípios constitucionalmente estabelecidos e a legislação ambiental brasileira recepcionada, o IBAMA assumiu um papel fundamental na administração e no estabelecimento de critérios relativos às atividades realizadas na UC, competência esta hoje compartilhada com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio), autarquia criada a partir da Medida Provisória n.º 366, posteriormente transformada na Lei n.º 11.516/2007. A sucessão da SEMA pelo IBAMA será acompanhada pelo remodelamento da estrutura institucional pela qual, a partir das novas atribuições orgânicas deste órgão de gestão do Executivo, criado nos termos do art. 2.º da Lei n.º 7.735/1989, a sua finalidade

⁶¹ "A Lei 6938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), posteriormente alterada pela Lei 7804/89, ao instrumentalizar a avaliação de impactos ambientais, atribuiu competência ao CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente), através de seu art. 8.º, incisos I e II, no que se refere ao estabelecimento, mediante proposta do IBAMA, de normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;" (STEDILE, 2007).

institucional compreenderá uma série de competências, dentre elas: exercer o poder de polícia, a execução de ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento, o controle da qualidade ambiental, a fiscalização, o monitoramento, o controle e autorização do uso dos recursos naturais e, bem assim, as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

Em que pese à consecução das atividades na APA do Rio Bartolomeu, e consoante o disposto no art. 4º, inciso I da Resolução nº 237 do CONAMA⁶², órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, o IBAMA terá a competência para integrar tais processos, uma vez considerada a realização de empreendimentos em áreas indígenas e unidades de conservação de domínio da União, senão vejamos:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o art. 10 da Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significado impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

Neste ínterim, considere-se que um rio banhado por dois estados é rio federal, de modo que a APA do São Bartolomeu, em considerando a transferência de sua administração e fiscalização ao Distrito Federal, não implica na transferência de domínio, daí a competência originária do IBAMA para a integração de licenças ambientais em suas imediações, o que, como será visto, não é o que acontece quando do licenciamento do Setor Habitacional Noroeste, um exemplo claro de como a terra é utilizada em moldes destoantes da legislação ambiental construída para este *iter*, a dizer dos "condomínios" irregulares, assim considerados os parcelamentos de terras irregulares e ou informais no DF, palco irremediável do comprometimento das características naturais do meio ambiente e dos direitos humanos afetos às populações tradicionais, empreendimentos estes que não foram devidamente licenciados, como será destacado no capítulo 3, conflito este que se dá numa área de proteção e também de ocupação urbana destoante do que fora elaborado para fins de expansão urbana do Plano-Piloto, revelando a confluência entre os fatores social e ambiental na investigação.

⁶² BRASIL. RESOLUÇÃO CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Publicada no DOU de 22 de dezembro de 1997, Seção I, páginas 30841-30843. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>> Acesso em 28 jan. 2016.

2 A criação da APA do Rio São Bartolomeu no contexto do Distrito Federal

A APA do rio São Bartolomeu constitui-se em verdadeiro *hotspot* para efeitos de proteção hídrica e ecológica. A denominação “hotspot” ecológico é uma identificação feita pela *Conservation International* (CI), e significa o tratamento dado a uma região de reserva de biodiversidade, guardando relação com as plantas endêmicas e com a perda da vegetação original. A área deve conter: pelo menos 1.500 plantas vasculares endêmicas, ou seja, um alto percentual de espécies da flora que se destacam no planeta, o que a caracteriza como insubstituível, e deve ter 30 % ou menos de sua vegetação natural original, ou seja, deve estar ameaçada¹.

Localizada no coração do Planalto Central, a APA que abrange o Rio São Bartolomeu perpassa uma região de confluência de algumas das principais regiões hidrográficas brasileiras, quais sejam: a bacia do Tocantins-Araguaia, a bacia do Paraná e a bacia do São Francisco (vide figura 1), e portanto a sua importância ecológica não pode ser desprezada para o entendimento dos parâmetros de uso sustentável aplicáveis à área objeto de estudo, em seu confronto permanente com os resultados da expansão urbana que no Distrito Federal (DF) remontam a um histórico de degradação ambiental e segregação socioespacial.

A Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu está inserida no Cerrado brasileiro, uma das regiões biogeográficas classificada como um *hotspot* de biodiversidade. Além da perda de biodiversidade existe a ameaça de destruição.

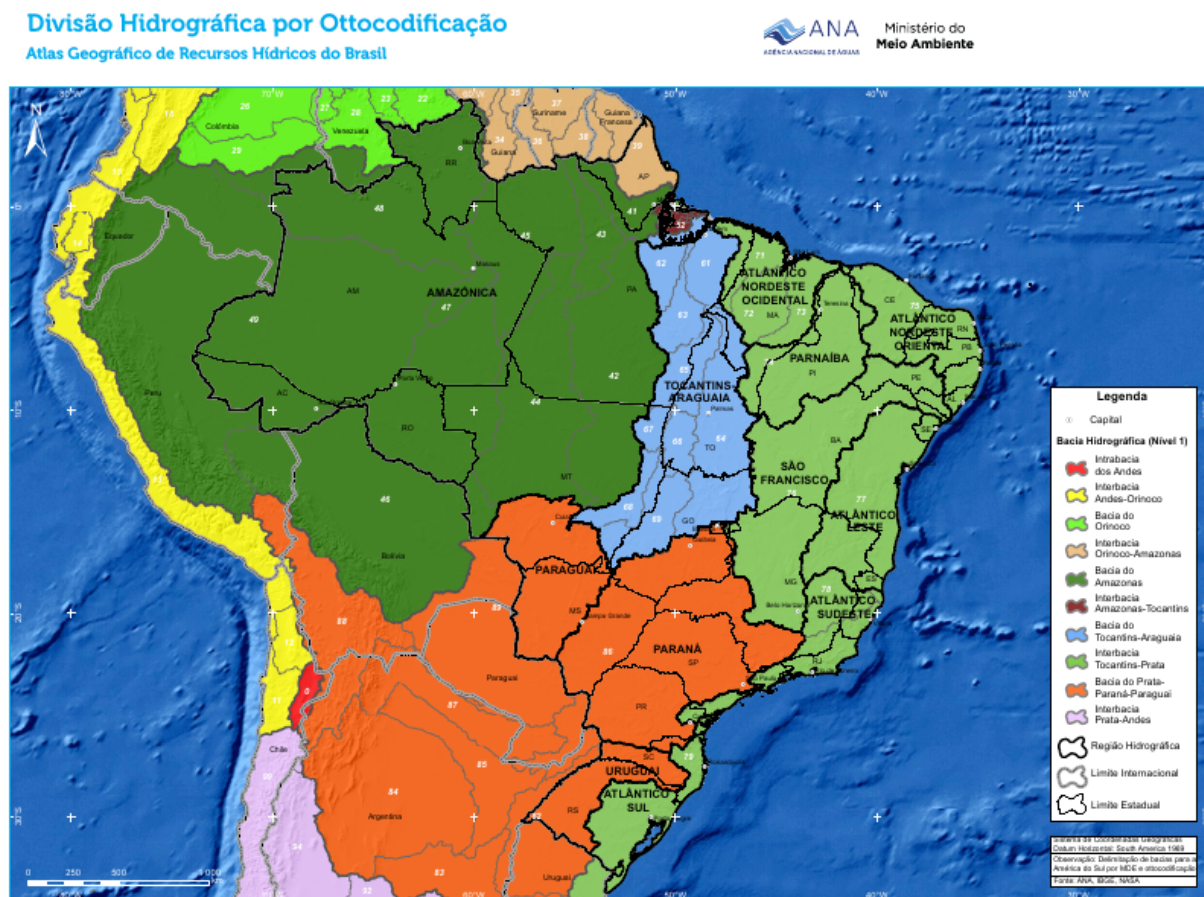
Conforme estudos e informações obtidas nos Anais do XIV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto realizado com referência à APA da Bacia do Rio São Bartolomeu,

Assim, as atividades antrópicas em área de APP corresponderam a 22,80% da área, o que significa que quase um quarto das áreas consideradas como de preservação permanente têm sofrido com ações que afetam diretamente sua estabilidade ecológica. Para o conjunto de classes que evidenciam a ação humana a que mais é representativa em termos de ocupação em área de preservação permanente é a “Solo exposto/Área Urbana”, ou seja, aquela em que a intervenção humana é a mais direta e evidente e a que exerce maior pressão sobre os recursos naturais existentes. (ROIG et al., 2009).

A área geográfica do Distrito Federal drenada é de 8.760 km², abrangendo sete bacias: bacias dos rios Corumbá, Descoberto, Paranoá, São Bartolomeu, São Marcos, Rio Preto e Rio Maranhão, das quais as cinco primeiras compreendem a região hidrográfica

¹ Disponível em: <<http://www.conservation.org/>> Acesso em: 29 jan. 2016.

Figura 1 – Divisão Hidrográfica - Brasil.



Fonte: Agência Nacional de Águas.

do Paraná, a penúltima a região hidrográfica do São Francisco e a última a região do Tocantins-Araguaia².

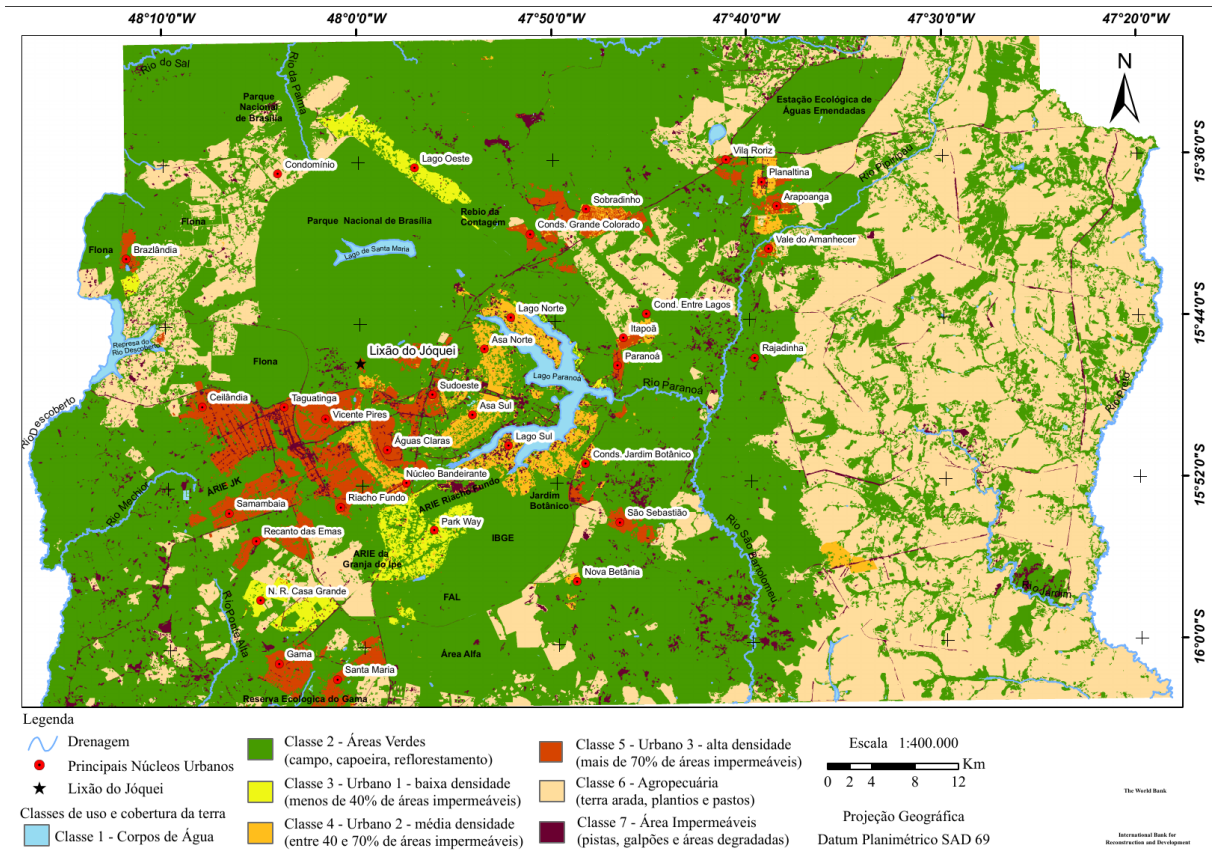
A Bacia Hidrográfica do Rio São Bartolomeu³, neste contexto, abrange uma área de drenagem de 5.480 km² (2.670 km² no Distrito Federal e 2.810 km² no Estado de Goiás), consoante mapeamento geomorfológico realizado pela Embrapa (SENA-SOUZA et al., 2013), constituindo-se na maior área de drenagem da capital da República, situando-se na ecorregião do Planalto Central, região nuclear do bioma Cerrado⁴. Corresponde a cerca

² As regiões hidrográficas foram definidas em âmbito nacional por meio da Resolução nº 32/2003 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), definindo-se enquanto "espaço territorial brasileiro compreendido por uma bacia, grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas com características naturais, sociais e econômicas homogêneas ou similares, com vistas a orientar o planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos." Resoluções do CNRH estão disponíveis no sítio <http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14> Acesso em 16 jan. 2016.

³ Mapa da Bacia disponível em: <http://www.cbhparanoa.df.gov.br/bacia_bartolomeu.asp> Acesso em 27 jan 2015.

⁴ Mapeamento geomorfológico da Bacia Hidrográfica do Rio São Bartolomeu disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/981125/mapeamento-geomorfolgico-da-bacia-hidrografica-do-rio-sao-bartolomeu-escala-1100000>> Acesso em 5 jan. 2016. A bacia abriga importantes Unidades de Conservação, como o Parque Nacional de Brasília, o Jardim Botânico de Brasília, a Estação Ecológica de Águas Emendadas, bem assim a Área de Proteção Ambiental do São Bartolomeu.

Figura 4 – Uso e Cobertura da Terra



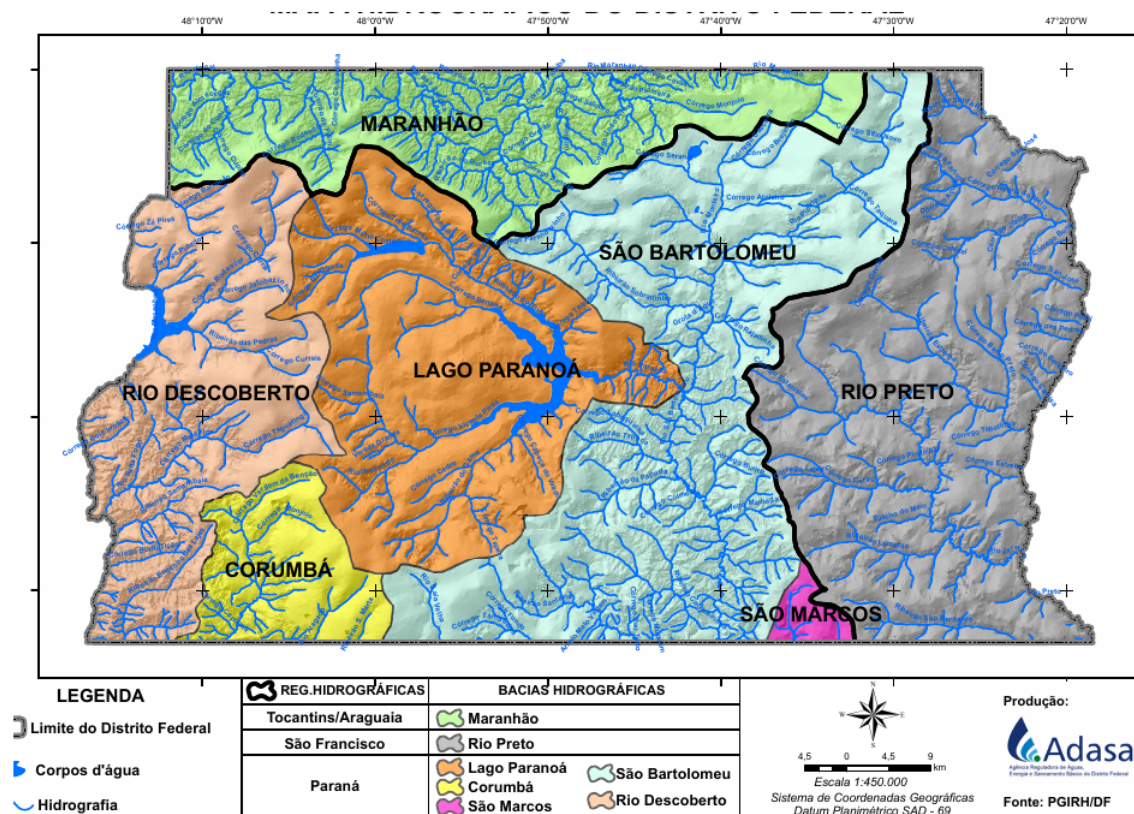
Fonte: International Bank for Recommendation and Development

et al., 2013; CÂMARA, 1993). A bacia do rio São Bartolomeu situa-se nas superfícies de aplainamento Sul Americana, tratando-se de um rio tributário do rio Corumbá, situado já na bacia platina.

Conforme Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento desenvolvido pela Embrapa Cerrados, a bacia compreende os municípios goianos de Formosa, Planaltina de Goiás, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental, Luziânia e Cristalina e abrange grande parte do Distrito Federal, envolvendo cidades satélites importantes, como Planaltina, Sobradinho, São Sebastião e Paranoá, além do Plano-Piloto (SENA-SOUZA et al., 2013). Constitui-se geomorfologicamente em área de domínio morfoestrutural dos Cinturões Móveis neoproterozóicos e na região geomorfológica do Planalto do Distrito Federal, especialmente nas chapadas de Contagem (separa as bacias de drenagem divisa com a bacia amazônica) e de Brasília, apresenta clima tropical úmido de savana caracterizado por invernos secos (SENA-SOUZA et al., 2013).

A área da bacia hidrográfica incluída na APA do São Bartolomeu perfaz 15,57% do total desta (CÂMARA, 1993, p.39); criada durante o governo Figueiredo no início dos anos 80 juntamente à APA do São Descoberto, a APA do São Bartolomeu integra por si só uma

Figura 5 – Mapa Hidrográfico do Distrito Federal



Fonte: Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal

área total de mais de 82.679,8800 hectares⁹, compreendendo 11 unidades hidrográficas: Alto Rio São Bartolomeu, Baixo Rio São Bartolomeu, Médio Rio São Bartolomeu, Ribeirão Cachoeirinha, Ribeirão Maria Pereira, Ribeirão Papuda, Ribeirão Saia Velha, Ribeirão Santana, Ribeirão Sobradinho, Ribeirão Taboca, Rio Pipiripau¹⁰.

Conforme Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos (PGIRH) do Distrito Federal (ADASA, 2012), elaborado e revisado pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal¹¹, há um crescimento da demanda por

⁹ Dados disponibilizados pela Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) no endereço <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros/cerrado/unidades-de-conservacao-cerrado/2056-apa-da-bacia-do-rio-sao-bartolomeu.html>> Acesso em 5 jan 2016.

¹⁰ Dados disponíveis em documento da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA) - Nota técnica n° 20/2013 – SRH/ADASA, de 28 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www.adasa.df.gov.br/images/stories/anexos/audiencia_publica/AP002-2013/NT20_2013ResolucaoCaminhaoPipa.pdf> Acesso em 17 jan. 2016. Segundo este relatório, o qual estabelece diretrizes para outorga do direito de uso dos recursos hídricos por meio de caminhão-pipa em corpos de água de domínio do Distrito Federal e delegados pela União, há denúncias e conflitos pelo uso da água envolvendo a retirada de grande volume de água do ribeirão Santana em 2011 por vários caminhões-pipa com um mesmo documento de outorga, retirando água em excesso e ocasionando aos usuários a sua falta por alguns dias, provocando ainda o desbarrancamento do solo e assoreamento da nascente. (ÁGUAS, 2013).

¹¹ Disponível em: <http://www.adasa.df.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=698:sirh-31-planos-de-recursos-hidricos-revisao-pgirh&catid=79> Acesso em 27 jan. 2016.

água na Bacia do São Bartolomeu¹². Tal crescimento se verifica, ainda, em todas as bacias presentes no DF. Neste contexto, e conforme consta do relatório síntese do Governo do Distrito Federal realizado pela ADASA (ÁGUAS, 2013), as transposições de água para abastecimento humano na Capital já não são suficientes. Os cenários futuros apontam para uma hipossuficiência da disponibilidade futura de água. Há, segundo o relatório, uma situação de diminuição da disponibilidade hídrica no Rio Paranoá, de modo que a situação também é crítica no curso do Alto do Rio São Bartolomeu, cuja vazão média superficial apresenta cenários difíceis para as próximas décadas. A considerar a bacia do São Bartolomeu e Paranoá, o relatório-síntese aponta para o seguinte cenário:

A bacia do rio Paranoá apresenta balanço hídrico positivo, sendo agosto e setembro os meses mais críticos. Mesmo com um crescimento populacional maior do que o tendencial, as demandas ficam aquém da disponibilidade para os cenários e horizontes temporais estudados. Com a melhoria da gestão dos recursos hídricos, prevê-se, por parte da CAESB, a instalação de duas novas captações de água para abastecimento humano, uma no lago Paranoá e outro no córrego Bananal, assim como a desativação das ETEs Torto e Riacho Fundo. Nesse contexto, o balanço hídrico ainda continua positivo, mas com disponibilidade hídrica bastante reduzida. O monitoramento da qualidade da água do lago Paranoá deve ser contínuo, já que nele são despejados os efluentes tratados das maiores ETEs de Brasília (Brasília Sul e Brasília Norte). É sabido que o processo de ocupação do solo, tanto urbano como rural e o consequente desmatamento das matas ciliares e impermeabilização do solo na bacia, geram erosão e carreamento de materiais orgânicos e inorgânicos para dentro do lago Paranoá, acarretando o assoreamento do mesmo. Nesse sentido, faz-se necessário a adoção de medidas urgentes de recuperação de áreas degradadas, reflorestamento das matas ciliares, implantação de sistemas adequados de drenagem e ordenamento e fiscalização do uso e ocupação do solo, visando à sustentabilidade do Lago Paranoá. A desativação da ETE Riacho Fundo e ETE Torto acarretará em uma melhora da qualidade da água desse local. Salienta-se que para a maioria dos corpos receptores de efluentes, o descumprimento aos padrões ambientais está relacionado principalmente a condições de vazão baixa na bacia hidrográfica. Apesar de ser a bacia hidrográfica com a maior área urbanizada e que apresenta a maior densidade demográfica do DF, a maior parte dos cursos d'água foram enquadrados em classe 1 e 2, fato decorrente da existência dos grandes parques de preservação ambiental como o Parque Nacional de Brasília e o Jardim Botânico. Nota-se que há uma forte pressão do crescimento urbano nas extremidades desses parques, dessa forma, é de fundamental importância para o futuro da qualidade da água e para a população dessa bacia que esses parques sejam preservados. A bacia do rio São Bartolomeu apresenta elevada demanda para abastecimento urbano e irrigação (olericultura) na UHA rio Pípiripau, onde ocorrem conflitos entre estes setores a partir de 2015. É necessário um maior controle sobre as outorgas concedidas na bacia e em relação à qualidade da água no trecho superior do rio São Bartolomeu, uma vez que ali são lançados os efluentes de estações de tratamento de esgotos, sendo difícil sua assimilação devido à reduzida disponibilidade hídrica¹³.

¹² Verificação realizada pelo relatório da ADASA ((ÁGUAS, 2013)) tomando em conta apenas o Bartolomeu, para não haver duplicidade de contagem em relação à água do Paranoá.

¹³ Disponível em: <http://www.adasa.df.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=698:sirh-31-planos-de-recursos-hidricos-revisao-pgirh&catid=79> Acesso em 27 jan. 2016.

Ressalte-se que, ainda segundo o PGIRH¹⁴, a bacia do rio São Bartolomeu abrange as seguintes Regiões Administrativas (RAs) no DF:

- RA I - Brasília
- RA V - Sobradinho
- RA VI - Planaltina
- RA VII - Paranoá
- RA VIII - N. Bandeirante
- RA XIII - Santa Maria
- RA XIV - São Sebastião
- RA XVI - Lago Sul
- RA XVIII - Lago Norte

Neste ponto, a correlação entre as APAs do São Bartolomeu e Paranoá abrangidas por esta investigação em razão da abrangência geográfica das mesmas sobre as regiões administrativas de Brasília se faz relevante, uma vez que corrobora na localização e identificação de parcelamentos "informais" compreendidos no Termo de Ajuste de Conduta nº 002/2007 a ser referenciado no capítulo 4 (Vide Seção 4.3), os quais teriam sido "referendados" por meio da Lei nº 9262/1996¹⁵. Tal compreenderá então uma relação extensa de condomínios e parcelamentos "informais", estes incidentes seja sobre áreas do São Bartolomeu que sobre áreas da sub-bacia do Paranoá e outras regiões do DF. Neste ínterim, a bacia do rio Paranoá irá abranger geograficamente, por seu turno, as seguintes RAs:

- RA I - Brasília
- RA II - Gama
- RA III - Taguatinga
- RA IV - Brazlândia

¹⁴ Disponível em: <http://www.adasa.df.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=698:sirh-31-planos-de-recursos-hidricos-revisao-pgirh&catid=79> Acesso em 27 jan. 2016.

¹⁵ Consoante Comunicado ao Supremo Tribunal Federal, relativo ao Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007, sobre a regularização fundiária no DF, e ao pedido de juntada deste instrumento nos autos da ADI nº 2990/2003 pela Procuradoria Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. O TAC, segundo o documento, "aplicou o princípio da venda direta, em face da inexigibilidade de licitação, reconhecido por este Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação direta de Inconstitucionalidade nº 2990/DF."

- RA V - Sobradinho
- RA VII - Paranoá
- RA VIII - N. Bandeirante
- RA X - Guará
- RA XI - Cruzeiro
- RA XII - Samambaia
- RA XIII - Santa Maria
- RA XIV - São Sebastião

2.1 A APA do São Bartolomeu e o Decreto nº 88.940/1983

A Área de Proteção Ambiental (APA) do São Bartolomeu e Descoberto foi criada pelo Decreto Federal nº 88.940/1983 (vide Anexo A)¹⁶, que por sua vez estabelece critérios de supervisão, fiscalização e zoneamento da UC pela extinta Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), órgão vinculado ao então Ministério do Interior.

Conforme descrito pelo art. 1º do Decreto nº 88940, de 7 (sete) de novembro de 1983:

Ficam criadas, com as delimitações abaixo especificadas, as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) das Bacias dos Rios São Bartolomeu e Descoberto, com o objetivo principal de proporcionar o bem-estar futuro das populações do Distrito federal e de parte do Estado de Goiás, bem como assegurar condições ecológicas satisfatórias às represas da região.

Importante destacar o art. 2º do Decreto nº 88.940/1983¹⁷, o qual declara a área compreendida pela UC enquanto área de *relevante interesse ecológico*: "As Áreas de Preservação Permanente, incluídas nas APAs das Bacias dos Rios Descoberto e do São Bartolomeu, ficam declaradas de relevante interesse ecológico, para os efeitos do artigo 18, da Lei nº 6.938/1981, de 31 de agosto de 1981." Ora a execução da PNMA também é pautada num regime de proteção de áreas em que se aplica a compatibilização entre o desenvolvimento econômico e o equilíbrio ecológico.

De fato, os incisos I e II do art. 4º da Lei 6.938/1981 assim versam:

¹⁶ As referências no texto à APA do São Bartolomeu sem remição ao Rio Descoberto irão ocorrer de modo proposital ao longo desta pesquisa, uma vez especificada a área de estudo escolhida, restando implícita que a APA, em seu aspecto formal, nasce juntamente com a Unidade de Conservação do Rio Descoberto, cujo decreto de criação é o mesmo.

¹⁷ BRASIL. Decreto nº 88.940, de 7 de novembro de 1983. Diário Oficial da União - Seção 1 - 9/11/1983, Página 18881 (Publicação Original).

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

O Decreto nº 88.351/1983, primeiro regulamento da Lei nº 6.938/1981, definirá, para a execução da PNMA, o dever do poder público de manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais e sua compatibilização para com o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental. Deste modo, dispõe o art. 1º que:

Art. 1º. Na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, cumpre ao Poder Público, nos seus diferentes níveis de governo:

I - manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; II - proteger as áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica; III - manter, através de órgãos especializados da administração, o controle permanente das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com os critérios vigentes de proteção ambiental; IV - incentivar o estudo e a pesquisa de tecnologias para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais, utilizando nesse sentido os planos e programas regionais ou setoriais de desenvolvimento industrial e agrícola; V - implantar, na áreas críticas de poluição, um sistema permanente de acompanhamento dos índices locais de qualidade ambiental; VI - identificar e informar aos órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente sobre a existência de áreas degradadas, ou ameaçadas de degradação, propondo medidas para sua recuperação; VII - orientar a educação, em todos os níveis, para a participação ativa do cidadão e da comunidade na defesa do meio ambiente, cuidando para que os currículos escolares das diversas matérias obrigatórias contemplem o estudo da ecologia.

Ao prever, no âmbito da atuação do SISNAMA, a articulação coordenada dos órgãos e entidades que o instituem, a PNMA preconizará, para efeitos da proposição de APAs, a sua identificação em razão dos próprios objetivos e ou proibições relacionadas às tarefas de proteção e salvaguarda do meio ambiente, bem assim restrições de uso dos recursos ambientais, e condições sanitárias e habitacionais das propriedades situadas em suas imediações, a par da obrigatoriedade quanto ao licenciamento de atividades potencialmente degradadoras e ou poluidoras.

Originalmente, o Decreto nº 88.940/1983 previa em seu art. 3º¹⁸, o zoneamento a ser estabelecido pela extinta Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), zoneamento

¹⁸ Art. 3º, inciso I, da Lei nº 88.940/1983: "Para a recuperação e proteção das APAs da região das Bacias dos Rios São Bartolomeu e Descoberto, serão adotadas, entre outras, as seguintes medidas prioritárias: I - zoneamento das APAs estabelecido em portaria da SEMA e realizado em estreita articulação com a CAESB, indicando em cada zona as atividades que ali deverão ser encorajadas ou incentivadas, bem como as que deverão ser limitadas, restringidas ou até proibidas, de acordo com a legislação aplicável, respeitados os princípios constitucionais que regem o Direito de Propriedade;"

este o qual constitui instrumento por excelência de consecução da PNMA previsto pelo inciso II do art. 9º da Lei 6.938/1981¹⁹, servindo de baliza para os critérios de restrição do uso da propriedade. Previa o Decreto nº 88.940/1983, ainda, a utilização de instrumentos legais e incentivos financeiros para proteção da zona de vida silvestre e uso racional do solo, implementação de estrutura urbana pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) e a adoção de faixa verde em torno do Lago, onde somente atividades de florestamento e reflorestamento poderiam ser permitidas (vide Anexo A).

Criada sob o viés de proteção estatuído para as APAs pelo art. 9º da Lei nº 6.902/1981 (vide Anexo B), regulamentada pelos Decretos nº 88.351/1983 e nº 99.274/1990²⁰, regida ainda pelas Resoluções CONAMA nº 10/1988 e nº 13/1990²¹, a APA do São Bartolomeu tem o primeiro zoneamento realizado na década de 1980, através da portaria da extinta SEMA de nº 2/1988, num contexto de mudança do governo distrital e sob a égide de uma primeira legislação para fins de regularização de parcelamentos do solo no âmbito do Distrito Federal - Lei nº 54/89²², marco de criação do Plano de Organização do Solo (POSO), e sob a égide da Lei nº 41/89²³, que instituiu a Política Ambiental do DF nos anos oitenta, época também de criação da Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (SEMATEC) e do Instituto de Ciência e Tecnologia (ICT), marcada pela intensificação do controle da APA pelo Governo do Distrito Federal (GDF) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

No entanto, será muito antes desta época, a partir dos primórdios da formação da nova capital, que exsurtem as primeiras normas republicanas de ordenação do território, ainda na década de 60, quando se tem a desapropriação de terras para a construção da nova sede do Distrito Federal e a formação de núcleos rurais nas imediações da APA estudada, com processos localizados e urbanização marcada por núcleos populacionais aleatórios não pertencentes a planos de assentamento ou expansão urbana, época depois da qual irão surgir sucessivos reordenamentos de uso do território, fazendo-se necessária, portanto, uma incursão sobre este desenrolar histórico.

BRASIL. Decreto nº 88.940, de 7 de novembro de 1983. Diário Oficial da União - Seção 1 - 9/11/1983, Página 18881 (Publicação Original).

¹⁹ Lei 6.938/1981: "Art. 3º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: II - o zoneamento ambiental;" BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da União - Seção 1 - 2/9/1981, Página 16509 (Publicação Original).

²⁰ Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Diário Oficial da União - Seção 1 - 7/6/1990, Página 10887 (Publicação Original).

²¹ Os Decretos nº 88.531/1983 e nº 99.274/1990 regulamentam a Lei 6.902/1981, que cria as estações ecológicas e APAs, bem assim a Lei nº 6.938/1981, que cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SNMA). As resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) nº 10/1988 e nº 13/1990, por sua vez, regem respectivamente as APAs e as normas referentes às atividades no entorno das Unidades de Conservação (UCs). Disponíveis no sítio <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>> Acesso em 16 jan. 2016.

²² BRASIL. Distrito Federal. Lei nº 54, de 23 de novembro de 1989. DODF DE 24.11.1989. REPUBLICADA NO DODF DE 25.06.1990.

²³ BRASIL. Distrito Federal. Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989. DODF DE 14.09.1989 - REPUBLICAÇÃO DODF DE 11.10.1989.

2.2 A construção de Brasília e a segregação do espaço urbano

A ocupação da APA do São Bartolomeu irá refletir as consequências da própria história de formação da nova capital da República, este grande projeto urbanístico cuja implantação se deu no curto período que se estendeu de 1957 a 1960, momento histórico em que ocorre intenso fluxo migratório e uso de mão-de-obra para a construção da nova capital da República, a compreender um contexto sucessivo de erradicação de invasões a partir de ações repressivas e políticas de governo que irão marcar as próximas décadas a partir de uma lógica de ocupação segregada do espaço urbano. (QUINTO; IWAKAMI, 1991, p.55-63).

O contexto histórico de vertiginoso crescimento urbano da cidade de Brasília/DF a partir de sua fundação nos anos 50 e 60, refundada a capital sob as bases de uma nova sede deslocada do Rio de Janeiro para o Planalto Central, a compreender a área de estudo uma região geográfica indispensável à conservação do bioma Cerrado e à conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos, o Distrito Federal passa a figurar como grande projeto urbanístico do século XX, projeto este que resultou em processos de intensa migração para o interior do país, resultando numa pressão antrópica que não pode ser desconsiderada na pesquisa, e que compreende, logicamente, uma maior necessidade de efetivação dos aspectos de garantia e tutela do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A nova sede do Distrito Federal foi constituída, portanto, a partir de um grande projeto republicano de mudança da capital para o Planalto Central. Atraindo milhares de trabalhadores vindos principalmente do nordeste do país para a edificação da cidade, a sua urbanização se deu de forma *sui generis*, marcada por um assentamento urbano que se dá de modo desordenado, em uma espécie de segregação engendrada pelo próprio poder público (COUTINHO; BONIZZATO, 2011, p.4), em que não houve uma saturação da área central mas sim um histórico de planejamento em que o urbanismo privilegia a não ocupação do centro, ou seja, do Plano-Piloto de Brasília, contexto no qual o Estado assume papel central na definição do espaço urbano.

A ocupação segregada do Plano-Piloto é reflexo da própria história da criação de Brasília/DF, decorrência de um projeto não linear de transferência da capital que se deu a partir do Brasil pré-republicano e se consolidou através de estudos que resultaram na construção da cidade em fins da década de 50, desde as propostas pré-republicanas de Varnhagen, ardente defensor da mudança da capital referenciada em Carta dirigida ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro em 1839, até o delineamento desta proposta a partir das primeiras Constituições republicanas (de 1891 até 1946 todas fizeram constar a mudança da capital, à exceção da Constituição varguista de 1937), perpassando a formação das comissões de estudos para a interiorização do país, dentre as mais famosas a Comissão Exploradora do Planalto Central conhecida como "Comissão Cruls", liderada pelo cientista

belga Louis Cruls, até culminar na formulação do quadrilátero em que seria definida a localização da nova capital²⁴. Neste sentido, esclarecedoras as lições de Aldo Paviani (1998), para quem:

A história de Brasília, mesmo antecedentemente à inauguração do Plano-Piloto como centro político e administrativo do país, em 1960, registra alguns testemunhos da contradição 'planejamento urbano' *versus* construção injusta do espaço. [...] convém referir que a abertura de novos espaços urbanos, tanto nos primórdios da cidade quanto presentemente, se dá com alguma simultaneidade entre as ações e movimentos populares e as iniciativas do governo do Distrito Federal. Na realidade, as forças que agem no sentido de periferizar, com sucessivas 'limpezas' de acampamentos de obras e de favelas do Plano-Piloto, são as mesmas que atuam no sentido de concentrar, elitizando o centro. Concentram, no Plano-Piloto, o poder político e a administração, os melhores postos de trabalho (e, logicamente, os mais altos salários e rendas), as áreas de mansões e de apartamentos duplex e triplex; desconcentram, em direção às cidades-satélites, as 'habitações de baixo custo' (sempre estimuladas com mutirões), e, com elas, os empobrecidos moradores, geralmente favelados, referidos como 'população de baixa renda'. [...] surge uma configuração socioespacial segmentada e segregada: de um lado, o espaço 'dado' - que se materializa no espaço do controle, do paternalismo e do assistencialismo por parte da classe dominante e, de outro, o espaço 'conquistado', resultante do sucesso do operariado em sua luta por melhores condições de moradia, de transporte público e de infra-estrutura, na fixação de vilas como Paranoá, Planalto e Candangolândia, após trinta anos de pertinaz campanha neste sentido. (PAVIANI, 1998).

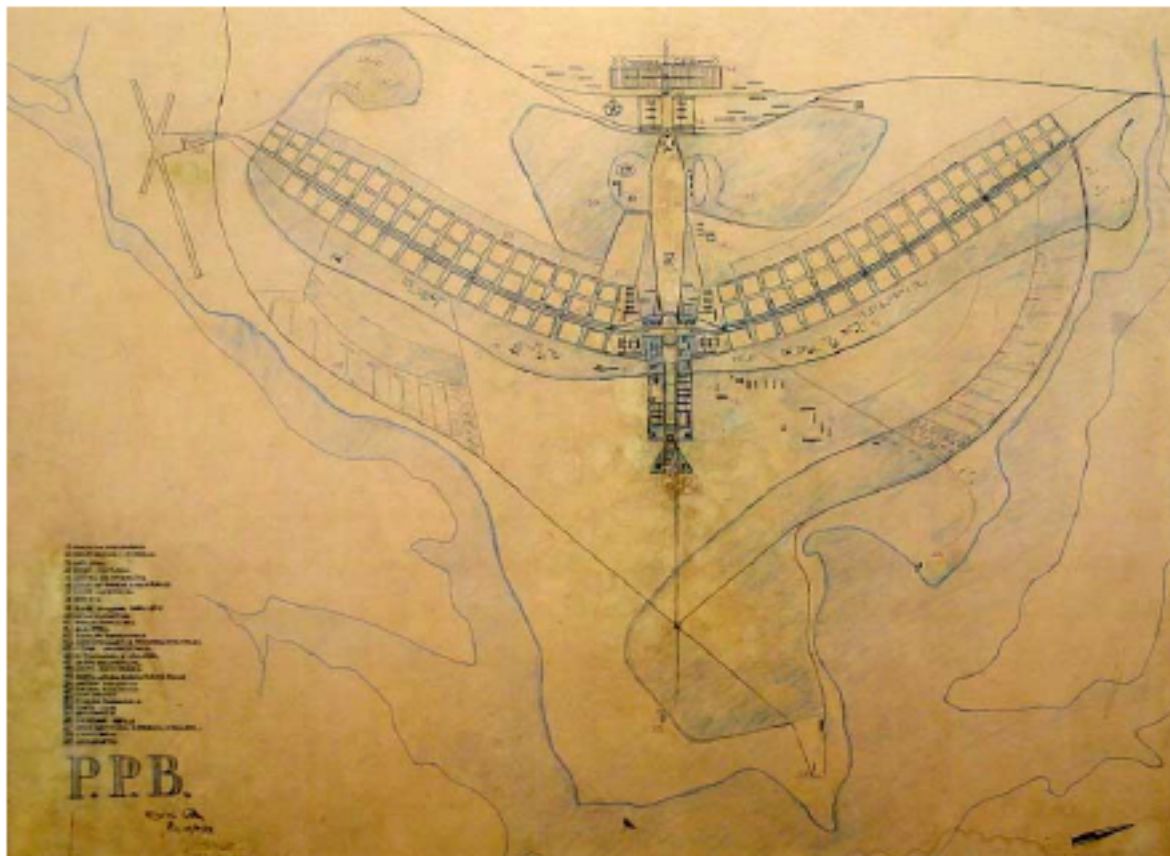
À época do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) o Congresso aprovou a transferência da capital, tendo sido criada a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP)²⁵, cuja supervisão de projetos arquitetônicos ficara ao encargo de Oscar Niemeyer. A realização de um concurso em 1957 iria consagrar o projeto urbanístico de Lúcio Costa enquanto marco inaugural para o traçamento da planta do Plano-Piloto, o qual foi então concebido de modo a adaptar o desenho urbanístico à topografia local, procurando adaptar-se ao escoamento natural das águas, a compreender o futuro lago artificial. O desenho de Lúcio Costa para o Plano-Piloto assume o formato de um avião (Vide Figura 6), cujos eixos foram arqueados para limitá-lo ao triângulo definido para o espaço urbano, compreendendo o eixo Monumental para os centros de poder, o eixo residencial para as habitações coletivas de funcionários públicos, além da escala gregária para o centro comercial e a bucólica para espaços verdes livres e arborizados. (COSTA, 2011).

O intuito original da NOVACAP era erradicar os acampamentos levantados para a construção da cidade e a Cidade Livre, criada para dar suporte à massa de trabalhadores

²⁴ A este respeito destaco os estudos referenciados na obra "Veredas de Brasília: as expedições geográficas em busca de um sonho." (LIMA; SENRA, 2010).

²⁵ A NOVACAP foi constituída pela Lei nº 2.874/1956, encarregada da construção das obras do novo Distrito Federal.

Figura 6 – Plano-Piloto de Brasília



Fonte: COSTA, Lúcio. Relatório do Plano-Piloto de Brasília. Governo do DF, 1991

envolvidos na construção da capital, em sua maior parte imigrantes ligados ao setor da construção civil²⁶.

Deste modo, a cidade de Brasília/DF já contava com 127 mil habitantes em 1960 e sua implantação se deu a partir do sistema de terras arrasadas, em que toda a vegetação era suprimida, a topografia mudada, implicando em intenso impacto ambiental: processos erosivos, falta de sombra, gigantescos redemoinhos de poeira e decréscimo da qualidade de vida do candango. (GOUVÊA, 1998, p.81).

Além de corroborar para a destruição do meio ambiente quando de sua implantação e ao longo do desenvolvimento urbanístico, a implantação dos núcleos urbanos no Distrito Federal foi marcada por uma política de moradia discriminatória²⁷.

²⁶ Conforme os estudos realizados na obra "A Conquista da Cidade: Movimentos Populares em Brasília", há que se considerar que: "O que existia em Brasília era uma população em torno de 65 mil habitantes em 1959, sendo que mais da metade eram operários da construção civil [...]. O que levou à criação das cidades satélites foi a necessidade de dar respostas à maneira como se processou a atração da mão-de-obra para a construção de Brasília, que se transformou numa antítese das propostas originais de se criar uma capital isolada das massas urbanas e dos migrantes que iniciavam um processo de transformação radical das cidades brasileiras (QUINTO; IWAKAMI, 1991, p.55-63).

²⁷ Estudos referenciados no artigo "O Canteiro de Obras da Cidade Planejada e o Fator de Aglomeração" conduzidos pela Universidade de Brasília descrevem que: "Os trabalhadores moravam em precários

Conforme apontamentos de Luiz de Pinedo Quinto Júnior e Luiza Naomi Iwakami, a história de Brasília/DF desde a sua fundação está marcada por um longo processo para erradicar as chamadas 'invasões'²⁸, como ocorreu na Vila do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) em 1971, contribuindo na formação da Ceilândia, derivada do programa de erradicação conduzido a partir da Companhia de Erradicação de Invasões (CEI), assim como todas as tentativas de conter os fluxos de migrantes (governo Lamaison, governo José Aparecido) (QUINTO; IWAKAMI, 1991, p.63-70). Ao atrelar a lógica das transferências da população à construção do Plano-Piloto, os autores apontam para a existência de cerca de 140 "invasões" em 1988 na cidade de Brasília/DF, a compreender população subabrigada de cerca de 700 mil habitantes, o que não distanciaria a capital da realidade da maioria das cidades brasileiras (QUINTO; IWAKAMI, 1991, p.63-70). Durante o governo militar, as premissas de controle e expulsão da população sem habitação ou informal continuaram:

O governo Ornellas assentou populações, como as da Candangolândia, Itamaracá e QE-38 (no Guará), mediante projetos realizados pelo GEPAFI, que foi praticamente dissolvido no início do governo da Nova República. O governador José Aparecido, empossado então, foi se caracterizando por ações repressivas para a erradicação de 'invasões' bem como pelo controle rígido e direto através da Terracap que fiscaliza os barracos existentes em Brasília. Com essas ações, cerca de quatrocentos barracos foram derrubados na Vila Paranoá, em 1986, e quinhentos foram removidos da SQN 110, em 1987, numa operação rápida e violenta, por parte do governo do Distrito Federal. (QUINTO; IWAKAMI, 1991, p.70-71).

Ocorre, portanto, no decorrer do urbanismo no DF, uma intensa erradicação de acampamentos e favelas e a construção de conjuntos habitacionais entre 1960 e 1979, período em que se deram sucessivos programas de retorno de migrantes, e em que se criou o primeiro núcleo não previsto no plano original, o Núcleo Bandeirante (1961), vitória da população sobre as forças estatais. Conforme aponta Gouvêa ((GOUVÊA, 1998)), nos demais casos, a remoção se deu de forma semelhante à da Vila do IAPI, onde população de mais de 80 mil habitantes foi removida contra a vontade para um local a 30 quilômetros

barracos, improvisados como alojamento coletivo, comiam mal, ganhavam pouco e ainda eram comuns casos de trabalhadores mortos nas 'viradas' ou pela famigerada GEB (Guarda Especial de Brasília) [...] Além da discrepância entre a condição de moradia dos trabalhadores e dos técnicos graduados e políticos, observa-se a clara intenção de se construir o Plano-Piloto para abrigar os funcionários mais graduados do governo, e as cidades-satélites, de padrão inferior, para servir de moradia para o restante da população, ficando patente desde o início a política discriminatória, apesar dos discursos em contrário. Já em 1958, foi criada a cidade-satélite de Taguatinga, distante cerca de vinte e cinco quilômetros dos locais de trabalho, para abrigar a população trabalhadora removida das favelas próximas ao Plano-Piloto. Quando a nova capital da República foi inaugurada, o processo de remoção se intensificou, tornando-s sistemática esta prática, pelos vários governos que se seguiram. (GOUVÊA, 1998, p.81-82).

²⁸ As invasões ora referidas eram em verdade as favelas e acampamentos que iam se formando a partir da construção da capital.

do Plano-Piloto denominado Ceilândia. (GOUVÊA, 1998, p.81-86)²⁹. O governo de então detinha o controle dos movimentos populares e reprimia a população.

A partir de fins dos anos 70 passa-se a um processo de repressão intercalado com a implantação de infra-estrutura nas cidades-satélites para cooptar a população e nos anos 80 a política de erradicação de invasões se transforma numa política aparentemente oposta de urbanização de favelas (GOUVÊA, 1998, p.88-89).

Ainda segundo Gouvêa (1998), os assentamentos implicavam na priorização de determinadas faixas de renda, com prioridade as de menor poder aquisitivo, gerando uma grande mobilidade nos loteamentos, criando desequilíbrios em razão do pressionamento dos preços pela população de renda imediatamente superior e devido à prevalência do preço especulativo dos imóveis. Segundo o Autor:

A idéia de dar prioridade ao atendimento de uma determinada demanda está vinculada ao conceito de déficit habitacional que perpassou todas as ações governamentais na área da habitação no Brasil, ou seja, cria-se um número, que teoricamente expressa uma demanda por habitação, e toda a produção se dá em função desse quantitativo, que objetiva, na realidade, atender aos interesses eleitoreiros do governo, ou gerar trabalho para as empresas construtoras, não tendo, portanto, relação com as necessidades da população. Até mesmo porque torna-se impossível sanar o déficit habitacional, pois as necessidades de habitação são dinâmicas e evolutivas. Na realidade, não existe um déficit, o que existe são necessidades diferenciadas de habitação. (GOUVÊA, 1998, p.88-89).

A partir de suas origens histórico-urbanísticas, portanto, ocorre no Distrito Federal uma lógica de seletivização espacial. Há uma segregação residencial por força da condução monopolística do Estado orientada à expulsão das populações mais pobres para lugares distantes do Plano-Piloto, uma política territorial que fora conduzida pelo governo com o auxílio da Novacap, empresa pública federal, responsável pela construção da nova capital e principal agente estruturador do espaço urbano.

Conforme lições de Neio Campos, optou-se por uma política territorial que:

(...) não diferia fundamentalmente das regras prevalecentes num mercado imobiliário comum, onde existe uma renda da terra auferida por quem detém a propriedade privada da terra, diferindo apenas neste caso, por ser o Estado, representado pelo governo do Distrito Federal, o referido proprietário. Desta maneira, tem-se no primeiro momento o Estado como o principal agente articulador da organização espacial de Brasília. A cidade estrutura-se como um projeto do Estado, apresentado a nível de

²⁹ "Ceilândia, embora concebida durante o regime militar, possui, como foi dito, elementos urbanísticos modernistas semelhantes aos do Plano-Piloto, que dificultavam a apropriação do espaço pelos moradores e facilitavam o controle, evidenciando que não só o modelo urbano representado pelo Plano-Piloto foi aceito pelos militares, como foi reproduzido, em padrão econômico, nos diversos assentamentos implantados a partir de 1964. O controle, entretanto, não se deu somente devido ao desenho urbano e à localização das cidades, funcionando as formas de alienação das moradias e lotes também como elemento de controle social." (GOUVÊA, 1998, p.85).

sua estruturação residencial um núcleo central (Plano-Piloto), que, desde sua origem, estava destinado aos vários segmentos da tecnoburocracia e às elites dominantes, de acordo não só com o papel desempenhado por estes na divisão econômica e social do espaço, mas também pelo papel desempenhado na divisão técnica do trabalho. Ao fazer parte dos quadros superiores da tecnoburocracia, os funcionários públicos com alta qualificação, os servidores paraestatais, os servidores civis e militares, por exemplo, poderiam adquirir casas ou apartamentos, facilitado o processo de aquisição pela Novacap, desde que construídos dentro do prazo de quinze meses, contados a partir de maio de 1959 [...] (CAMPOS, 1991, p.101-102).

Segundo Neio Campos, e diante do processo de ocupação segregada da cidade, há que se falar na formação de um submercado imobiliário que se dá a partir da lógica de monopolização do Estado sobre o espaço urbano, em que a valorização da terra devido a este controle e aos novos assentamentos realizados faz com que o preço da terra aumente e que haja uma pressão para a extração de alguma renda fundiária que possibilite a permanência em determinado local. (CAMPOS, 1991, p.104). A partir da década de 70 há a formação de um efetivo mercado de terras no Distrito Federal, quando se verifica o surgimento de loteamentos na orla oriental do Lago Paranoá, quando se dá a separação entre a propriedade fundiária e o capital imobiliário. Cria-se, então, no ano de 1973, a partir de transformações do Departamento Imobiliário da NOVACAP, a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) (CAMPOS, 1991, p.107), a qual passa a exercer as atividades imobiliárias na cidade³⁰.

Tem-se, a partir deste contexto, a formação de um sobrelucro no âmbito de um submercado, proveniente da valorização futura do espaço, do qual é o próprio governo do Distrito Federal, através da Terracap, quem se apropria sob a forma de renda fundiária diferencial. Há a partir disto um momento de formação do espaço urbano caracterizado, por um lado, pela lógica do submercado dos conjuntos habitacionais, construídos nas cidades satélites, outro pela lógica do submercado concorrencial, "onde um conjunto de pequenas e médias empresas imobiliárias passa a organizar a produção de apartamentos nos setores residenciais das asas Norte e Sul do Plano-Piloto e áreas de expansão das penínsulas dos lagos Sul e Norte." (CAMPOS, 1991, p.109-110).

É no entanto a partir de um último momento histórico de evolução do processo de formação do espaço urbano de Brasília/DF, caracterizado pelo crescimento acentuado das

³⁰ Instituída pela Lei nº 5861/1972, a Terracap sucedera a Novacap para assunção de direitos e as obrigações na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal. Neste sentido dispõe a Lei que: "§ 1º A TERRACAP poderá celebrar contratos e convênios com a administração direta e com entidades compreendidas na administração indireta do Distrito Federal. Quando no exercício dessa faculdade, suas atividades específicas forem processadas através de empresa pública ou sociedade de economia mista, resultando do suprimento de recursos o retorno correspondente, a TERRACAP poderá, com autorização das respectivas assembleias gerais, recebê-lo em ações, ressalvada a participação de 51% (cinquenta e um por cento), no mínimo, do Distrito Federal, bem como a proporcionalidade do capital social do Distrito Federal e da União na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP."

áreas urbanizadas em função do aumento da terra decorrente do monopólio de oferta de terras pela Terracap, que ocorrerão as condições para a atuação do submercado imobiliário sob a lógica do capital incorporador. (CAMPOS, 1991, p.110).

O capital incorporador terá como principal função a liberação do solo. Comprando o terreno e condicionando-o a determinado padrão de ocupação, o capital irá se apropriar de uma parcela de mais-valia que de outra forma se reverteria em rendas fundiárias auferidas pelo proprietário da terra, além disto, irá criar rendas fundiárias diferenciais ao promover a diferenciação espacial no local empreendido. (CAMPOS, 1991, p.110-111).

Conforme explica Neio Campos, a capacidade de gerar estas rendas diferenciais por parte do capital incorporador, implicará numa necessidade de inovação constante do produto habitação, fazendo com que a demanda por habitação no setor de alta renda permaneça elevado:

(...) impulsionado pelo *marketing*, fator estratégico neste submercado imobiliário, este setor pagará preços cada vez mais altos para ter acesso ao consumo da habitação, provocando como consequência espacial um padrão truncado e verticalista de extensão dos equipamentos de infraestrutura e serviços públicos na malha urbana. Outra implicação prende-se ao fato de como o capital incorporador organiza as operações destinadas à produção imobiliária. O caráter racional e sistemático de atuação e sua associação ao capital financeiro de ponta faz com que segmentos sociais de pouca renda sejam excluídos *a priori* da participação neste mercado.

A segregação social será, portanto, norteadada por este processo de valorização do capital incorporador, sobre cuja segregação residencial residirá um dos pontos fulcrais de espacialização do território urbano, uma realidade que perpassa um complexo jogo de interesses, e que terá reflexos importantes sobre a proteção ambiental da APA estudada.

2.3 A APA do Rio São Bartolomeu sob a égide da Lei nº 6.902/1981 e do SNUC

O fundamento jusdogmático de criação de uma Área de Proteção Ambiental é o *interesse público* com vistas à proteção ambiental, interesse público este que nos remete seja à imperiosidade de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja à necessária garantia do bem-estar das populações humanas.

A escolha do tratamento das Áreas de Proteção Ambiental irá dizer de uma modalidade de área protegida nos termos do que estabeleceu o art. 225 da CF/1988, ou seja, em razão da sadia qualidade de vida e de um meio ambiente equilibrado, a postular o constituinte originário que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o Estado criará espaços territoriais a serem especialmente

protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei. Assim dispõe o legislador constitucional que:

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 proteção³¹;

É neste sentido que a CF/1988 prevê a criação de espaços protegidos, definindo o art. 225, inciso IV, para efeitos de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente, a faculdade de declaração, pelo Poder Executivo, de áreas do território nacional como espaços de interesse para a proteção ambiental, cuja alteração só pode se dar por lei, resguardada a integridade dos atributos que justificam a sua proteção. Ora neste ponto é muito interessante o fato de que, sendo a lei o único meio de alteração destas áreas, cumpre ressaltar, de antemão, que tal não pode se fazer tão somente com vistas aos atributos momentâneos identificados sobre o meio ambiente e ou sobre a situação real de determinado rio ou de determinado ecossistema terrestre, sob pena de corroborar na manutenção de um *status quo in pejus* da qualidade ambiental, de modo que deve estar presente, o tempo todo, na compreensão desta norma, a proibição do retrocesso, de modo a garantir a sustentabilidade com vistas às garantias futuras, e a considerar as dinâmicas dos ecossistemas em sua integridade ecológica.

À luz do que dispõe o artigo 8º da Lei 6.902/1981, inauguram-se as premissas para a criação das Estações Ecológicas e APAs nos seguintes termos:

O Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.

Neste ponto há que se considerar, a partir das lições de Gustavo Binenbojm (2008), que a Constituição Federal de 1988 não admite uma concepção apriorística de prevalência do interesse público sobre o privado, ou entre interesses coletivos e individuais. Há que se falar, segundo o Autor, de um Estado democrático como Estado de ponderação entre interesses particulares e gerais, sendo o interesse público o resultado disto. Acautela o Autor sobre a utilização desta teoria da supremacia como instrumento (na história) do

³¹ BRASIL. Constituição (1988). Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/10/1988, Página 1 (Publicação Original).

exercício arbitrário do poder, visão esta que se traduz, na obra de Celso Antônio Bandeira de Mello, em uma concepção de interesse público como a própria projeção dos direitos individuais e privados num plano coletivo (BINENBOJM, 2008, p.81-117).

Esta concepção orgânica tem como sinônimos a idéia de interesse público e interesse coletivo, o que corrobora no entendimento lógico do tratamento do interesse social que será invocado na Ação Civil Pública (ACP) tratada no capítulo 4 em termos de um interesse público assente à idéia de destinação de verbas para construções populares descritas pela própria lei referida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2990/2003.

Considera-se, portanto, quanto à definição de áreas protegidas, o dispositivo insculpido no art. 9º da Lei 6.902/1981, o qual, ao dispor sobre as Estações Ecológicas e APAs, enquadram-nas no objetivo dogmático de inelutável aplicação dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade em consonância para com a sua função socioambiental, nos termos preconizados pelo inciso XXIII do art. 5º da CF/1988, segundo o qual "a propriedade atenderá a sua função social", daí a importância de se estebelecer, em cada APA, "dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício da propriedade", e para o que se refere à atribuição do Executivo, normas limitativas ou proibitivas em relação a implantação de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar os mananciais, a realização de obras de terraplanagem e a abertura de canais que importem em sensível alteração das condições ecológicas locais, o exercício de atividades potencialmente erosivas e ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas e o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

Ressalte-se ainda a competência do IBAMA ou órgão estadual equivalente para a fiscalização e supervisionamento de Áreas de Proteção Ambiental previsto pelo § 1º do art. 9º da Lei 6.938/1980.

Espaços Territoriais Especialmente Protegidos constituem-se, nas lições de José Afonso da Silva, em:

(...) áreas geograficamente públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais. (SILVA, 2003, p.230).

Observa José Afonso da Silva, ainda, que é possível, diante da difícil diferenciação entre áreas protegidas e UCs, aplicar-se ao ordenamento jurídico quatro categorias de espaços protegidos, a saber:

- Unidades de Conservação;

- Espaços Protegidos não incluídos no SNUC;
- Espaços de Manejo Sustentável;
- Zoneamento Ambiental (este, mais instrumento de proteção daqueles do que espaço autônomo) (SILVA, 2003, p.231).

Tal divisão é reflexo de uma realidade jurídica na qual os espaços protegidos são o gênero e as Unidades de Conservação a espécie, embora isto não se aplique a definições de áreas como no Estado de São Paulo, onde as UCs são reconhecidamente declaradas enquanto Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (SILVA, 2003, p.228-230).

Neste ponto, o zoneamento assume elevado destaque, porquanto faculta ao poder local e ou regional exercer suas competências com relação à restrição de uso da propriedade, restrição esta que não pode confundir-se na figura do rezoneamento *in pejus*, qual seja, a sucessão de planejamentos que flexibilizam os limites de intervenção na natureza corroborando na perda da biodiversidade e o que deveria ser, em contrário, uma pauta para a adoção de políticas públicas com relação às projeções futuras para o remodelamento do território, tendo em vista a falta de água para as próximas décadas e a exurgência de uma demanda com relação à conservação integral dos remanescentes dos ecossistemas locais capazes de salvaguardar o planeta e evitar a profusão de desastres em razão das perdas de populações, de qualidade ambiental dos rios, de ausência de mecanismos para a eliminação da poluição e de práticas poluidoras e, bem assim, suscitando uma possível dinâmica da sociedade brasileira rumo a paradigmas mais criteriosos para com o desenvolvimento sustentável e a promoção dos direitos humanos.

A Mata Atlântica, o Pantanal Mato-Grossense, a Floresta Amazônica brasileira, a Serra do Mar e a Zona Costeira, por exemplo, não se enquadram na figura das UCs, porquanto merecem proteção por determinação expressa do § 4º do art. 225 da CF/88. É neste sentido que cabe ressaltar, em primeiro plano, a idéia de criação de espaços protegidos pelos entes federados trazida com a alteração do inciso VI do art. 9º da Lei nº 6.838/1981 pela Lei 7.804/1989, de modo a generalizar a aplicação de áreas, não mais restritas às APAs, Reservas e Estações Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico.

A Lei nº 9.985/2000, a qual regulamenta o regime constitucional de áreas protegidas, define para a criação das UCs a regulamentação pela lei, a realização de estudos técnicos e a consulta pública; corrobora no entendimento segundo o qual, nos termos do art. 2º da norma, Unidade de Conservação (UC) compreende o espaço territorial e seus recursos ambientais, "incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção". Neste íterim, o uso sustentável é definido pelo mesmo artigo da norma enquanto "exploração

do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável".

Dentre os objetivos definidos pela Lei nº 9.985/2000 e que merecem destaque estão a contribuição na manutenção da diversidade biológica, a proteção e recuperação dos recursos hídricos e edáficos, e a proteção aos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando o seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as socialmente e economicamente.

Dentre as diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), por outro lado, destaca-se, para os fins da presente investigação, a sua regência de modo a garantir às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das UCs, os meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos.

O SNUC será então regido por um órgão consultivo e deliberativo - Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), um órgão central coordenador do sistema - Ministério do Meio Ambiente (MMA) e órgãos executores, quais sejam, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o IBAMA, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais com a função de implementar o SNUC e gerir as UCs sob os seus respectivos domínios.

A Lei nº 9985/2000, desta feita, inaugura um sistema pelo qual as modalidades de UCs por ela previstas passam a integrar duas categorias, sendo elas as unidades de proteção integral, nas quais se admite apenas uso indireto dos recursos, à exceção dos casos previstos em lei, e as unidades de uso sustentável, que interessam ao presente estudo, as quais visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais. Somam-se às distintas modalidades de UCs as reservas da biosfera, modelo adotado internacionalmente de gestão integrada dos recursos, bem assim os jardins botânicos, estes geridos pela Lei nº 7173/1983. Portanto, estão definidas as seguintes categorias pela Lei nº 9985/2000 para as Unidades de Conservação da Natureza:

UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL:

Estação Ecológica
Reserva Biológica
Parques Nacionais
Monumento Natural
Refúgio da Vida Silvestre

UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL:

Áreas de Proteção Ambiental
Área de Relevante Interesse Ecológico
Floresta Nacional
Reserva Extrativista
Reserva de Fauna
Reserva de Desenvolvimento Sustentável
Reserva Particular do Patrimônio Natural

As Áreas de Proteção Ambiental - APAs, por sua vez, serão constituídas por terras públicas e ou privadas, podendo-se restringir a utilização de propriedade particular nestas áreas, constituindo-se, na forma do art. 15 da Lei nº 9.985/2000, enquanto:

(...) área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

A compreender terras públicas e ou privadas, caberá ao Poder Executivo, consoante o art. 9º da Lei nº 6.902/1981, proibir ou limitar:

- a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
- b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

Enquanto espaço de manejo sustentável incidentes sobre terras públicas e ou privadas, portanto, e enquanto instrumento da PNMA, as APAs terão regime jurídico semelhante ao do zoneamento, uma vez que interferem no exercício do direito de propriedade, muitas vezes divididas em zonas de uso (SILVA, 2003, p.242). Como será visto adiante, a APA do São Bartolomeu será fracionada em sistemas de terras (1989), a partir do que irão ocorrer diversos rezoneamentos do território do DF a interferir sobre os seus atributos e configuração espacial, ambiental e urbana.

Após a fundação da APA do São Bartolomeu, e sob o marco da Constituição Federal de 1988, a APA passou, portanto, a ser considerada enquanto unidade de conservação (UC) de uso sustentável pela Lei nº 9.985/2000, e portanto passível de utilização e manejo, desde que compatível com a conservação da natureza (art. 7º, § 2º).

Verifica-se, conforme o que dispõe o art 3º e demais disposições do Decreto nº 88.940/1983, norma esta anterior à Constituição Federal de 1988, ou seja, nascida em plena vigência da Constituição de 1969, quando as questões ambientais sequer eram valoradas no plano jusconstitucional, que não só foi atribuído ao Poder Executivo Federal a competência para a administração da Área de Proteção Ambiental então criada, declarada como sendo área de “relevante interesse ecológico”, mas também se outorgou à Empresa Pública Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB), em conjunção com a extinta Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), substituída pelo IBAMA no final da década de 80, atribuições precípua dos órgãos de regulação do meio ambiente e das Unidades de Conservação.

O Decreto nº 88.940/1983 conferia à CAESB desde a prerrogativa de articulação com a extinta SEMA para o zoneamento da área, até prerrogativas para a construção de barragens. Dentre as suas disposições, por exemplo, encontra-se aquela consubstanciada no art. 3º, inciso V, do referido estatuto normativo, segundo a qual:

Para a recuperação e proteção das APAs da região das Bacias dos Rios São Bartolomeu e Descoberto, serão adotadas, entre outras, as seguintes medidas prioritárias: V – divulgação, pela CAESB, das medidas previstas neste Decreto, objetivando o esclarecimento da comunidade sobre as APAs e as barragens a serem construídas, a implementação de sistemas de coleta e tratamento de esgotos, bem como a utilização de instrumentos legais e financeiro-governamentais para a implementação de atividades de expansão urbana em sua área de abrangência.

Tratava-se, quando da gênese da APA tratada neste trabalho, de um contexto de intersecção entre a Empresa Pública CAESB e o Poder Executivo Federal para a realização de funções de zoneamento e investimento em um período de expansão urbana no Distrito Federal, e que deveria respeitar, em princípio, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)³².

No entanto, verifica-se que desde o próprio nascedouro da APA do Rio São Bartolomeu, e à luz da Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu os fundamentos do sistema de proteção ambiental em nosso ordenamento jurídico, fragilizava-se o relevante interesse ecológico estatuído no art. 2º do Decreto de sua fundação³³, uma vez que a unidade de conservação não congregava parâmetros de proteção que fossem capazes de definir com segurança a proteção das águas e a salvaguarda dos recursos então presentes nas intermediações da Bacia Hidrográfica de referência, a despeito da abertura trazida pelo

³² Em referência ao SISNAMA, vale ressaltar o que dispõe o artigo 6º da Lei 6.938/1981, segundo o qual a sua estruturação se dá entre todos os entes federados, inclusive a abranger as fundações instituídas pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, com o escopo comum de resguardar e proteger os ecossistemas, bem assim de preservar áreas representativas.

³³ Lei 88.940/1983: "Art. 2º As Áreas de Preservação Permanente, incluídas nas APAs das Bacias dos Rios Descoberto e do São Bartolomeu, ficam declaradas de relevante interesse ecológico, para os efeitos do artigo 18, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981".

legislador quanto à realização de convênios entre a SEMA e órgãos e entidades públicas ou privadas para fins de conservação destas terras. Assim prevê o art. 13 do Decreto nº 88.940/1983 ao tratar sobre as atividades na APA:

Visando atingir os objetivos previstos para Áreas de Proteção Ambiental, bem como para definir as atribuições e competências no controle das atividades potencialmente degradadoras exercidas nas APAs, a Secretaria Especial do Meio Ambiente poderá firmar convênios com Órgãos e Entidades Públicas ou privadas para a proteção e conservação das referidas áreas.

2.4 Delineamentos sobre a APA do São Bartolomeu e zoneamento pelo Poder Público

A idéia original referente à criação da APA do São Bartolomeu reside no propósito de que o São Bartolomeu servisse à construção de reservatório de abastecimento da população do DF, então em pleno crescimento demográfico, sendo uma alternativa à desapropriação de terras.

Deste modo, o art. 5º do Decreto nº 88.940/1983, dispõe sobre a criação de barragens existentes ou futuras.

Desde a criação da nova sede do Distrito Federal existiu uma preocupação para com a manutenção das condições ambientais nos entornos do Plano-Piloto. É a partir desta concepção que se pensou o Código sanitário do Distrito Federal, criado através da Lei nº 5.027/66, cujo art. 7º, § 2º, dispõe que "A partir da publicação desta Lei, fica proibida a instalação de núcleos habitacionais de qualquer espécie em zonas a montante do lago de Brasília/DF e nas proximidades dos cursos de água da sua bacia, quando não ofereçam, a critério da autoridade sanitária, garantia de sistema de recolhimento de dejetos e de detritos capaz de evitar a poluição e a contaminação das suas águas."

Criou-se então um cordão sanitário nos entornos de Brasília/DF, uma área não edificante que foi resultado de estudos de impacto ambiental realizados na década de 50 através do chamado plano Belcher, o qual proibiu construções a montante do lago Paranoá, evitando, com isto, a sua eutrofização. Tal fato é apontado por Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas (2009), segundo a qual a não realização do reservatório hídrico no Rio São Bartolomeu e o abandono do projeto de barramento original fez com que os limites do perímetro urbano se expandissem em direção a áreas de maior fragilidade ambiental, havendo que se falar, em 1983, na existência de três núcleos habitacionais clandestinos: Planaltina, Sobradinho e expansão habitacional no Lago Sul. Ainda segundo a Autora, há que se falar na manutenção de um sistema urbano disperso, desigual, registrando a década de 80 uma proliferação de parcelamentos irregulares, de modo que, em 1985, 60% dos condomínios eram irregulares, existindo à época da criação da APA duas invasões de

baixa renda: Vale do Amanhecer (nordeste) e Vila São Sebastião (sudoeste). (FREITAS, 2009, p.85-90).

Após a realização do Código Sanitário, registra-se a ocorrência de diversos fatores, como o zoneamento, programas de governo e planificações urbanas que afetaram diretamente a ocupação da Bacia do São Bartolomeu. Ressalte-se o PROFLOSA S/A (1972), o qual constituiu-se em episódio importante da região, notadamente no que se refere a políticas de florestamento e reflorestamento que em verdade resultaram no aproveitamento econômico e controle da pressão humana para ocupação das áreas periféricas de Brasília, quando se plantaram espécies exóticas em área de cerca de 34.000 hectares³⁴.

Os anos 60 e 70 foram então marcados pela intensa ocupação do DF, com a desapropriação de fazendas para a construção da capital, época em que foram implantados diversos núcleos rurais na APA do São Bartolomeu. Estudos da Universidade de Brasília apontam para a formação dos núcleos Taquara, Pipiripau, Sobradinho I e II, Colônia Agrícola Estanislau, dentre outras que vieram a ser implementadas mais tarde, como a Agrovila São Sebastião, além da estrutura fundiária original formada por fazendas, sendo as principais Paranoazinho, Sálvia, Mestre d'Armas, Paranoá, Sobradinho dos Meios, Rajadinho, Taboquinha. Quebrada dos Guimarães, Papuda 1 e 2, Várzeas, Pipiripau e Santo Antônio dos Guimarães, fazendas as quais foram desapropriadas integral ou parcialmente para a implantação de Brasília. (CÂMARA, 1993, p.69-71).

Em 1977, abandona-se o projeto de barramento do São Bartolomeu, época em que surge uma legislação sobre diretrizes de urbanização do Distrito Federal, conhecido como Plano Estrutural de Organização do Território do Distrito Federal (PEOT), estabelecido pelo Decreto nº 4.049/78, donde se previam novos assentamentos no DF (Vide Mapa 7), fundamentalmente em direção sudoeste do Plano-Piloto, promovendo uma interligação entre este e as cidades-satélites circunvizinhas, donde se exclui o vale do São Bartolomeu para a urbanização. O objetivo era então situar as cidades-satélite fora do Lago Paranoá, preservando assim as suas características naturais. Esta época é marcada por um crescimento exponencial da cidade de Brasília e entornos, tendo o PEOT procurado alternativas para a expansão urbana, dando início a uma geração de projetos de macrozoneamento do território, assumindo ainda o sentido de modificar a estrutura polinucleada da urbanização até então havida, direcionando-na em direção oeste, a compreender áreas adjacentes a Taguatinga, onde hoje está localizada a cidade-satélite de Águas Claras (COSTA, 2011), bem assim em direção a áreas entre Taguatinga e Ceilândia, rumo a Santo Antônio do Descoberto, e entre a rodovia BR-060 e o Gama. (COSTA, 2012, p.54).

Sobre o crescimento demográfico do Distrito Federal, ressalte-se que, consoante

³⁴ Sociedade de Economia Mista PROFLOSA S.A. – Florestamento e Reflorestamento. O PROFLOSA viria a ser extinto através da Lei nº 2.533, de 14 de março de 2000, com as alterações da Lei nº 5.241, de 16 de Dezembro de 2013, a qual alterou o art. 1º da Lei nº 2.533, autorizando a sua extinção pelo Poder Executivo através de sua liquidação e incorporação à TERRACAP.

estudos da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação³⁵, e com relação aos dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, já em 1960 a população somava 141.742 habitantes, registrando crescimento de 14,39% em 1970, quando se registram 537.492 habitantes. Tal quadro irá apresentar a seguinte evolução:

População do DF e Brasil - 1960 a 2020 e Taxa de Crescimento Anual

Anos	População DF	População Brasil	TCA DF	TCA BRASIL
1960	141.742	70.070.457	—	3,06
1970	537.492	93.139.037	14,39	2,91
1980	1.176.908	119.011.052	5,22	2,50
1991	1.601.094	146.825.475	2,86	1,94
2000	2.051.146	169.799.170	2,82	1,64
2008	2.483.505	191.869.683	2,45	1,34
2010	2.580.757	196.834.086	2,34	1,27
2015	2.808.665	208.468.035	1,74	1,08
2020	3.016.507	219.077.729	1,59	0,95

³⁵ BRASIL. Distrito Federal. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Documento Técnico - Versão Final - novembro de 2007. Disponível em: <http://www.sedhab.df.gov.br/arquivos/pdot_revisao_2007/versao_cldf/demografia_df.pdf> Acesso em: 29 jan. 2016.

Destaca-se depois disto a elaboração do Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal - POT/1985 (Vide Mapa 8), no ano de 1985, cujas propostas de macrozoneamento serviram de embasamento para os planejamentos que se seguiram. (COSTA, 2011).

Mais tarde, em 1987, há que se falar na expansão do Plano-Piloto, resultando no documento de Lúcio Costa intitulado "Brasília Revisitada", cuja preocupação era preservar o Plano-Piloto e desestimular o adensamento nos entornos da Bacia do Paranoá³⁶. Este documento tem especial relevo para a presente investigação. A partir daí há a previsão de expansão do Plano-Piloto para o Setor Noroeste, ou Norte Oeste da cidade, prevista no item F, e onde se passa o estudo de caso relacionado no capítulo 3. Ocorre que a expansão era prevista para habitações populares, o que não é verificado em relação aos condomínios construídos na área da Reserva do Bananal, conforme será estudado. No plano de Lúcio Costa em 1957 não havia esta previsão.

O documento "Brasília Revisitada" será uma proposta de expansão urbana nas imediações do Plano- Piloto (9), mas que, no que tange à área estudada, previa expansão para especificamente servir a classes populares, e não a condomínios direcionados a demandas das classes médias e alta. Previa então a planta gerada por este documento seis novas áreas habitacionais, sendo elas:

Bacia do Paranoá: Área A – Bairro Oeste Sul (SHCSW) destinadas a quadras econômicas, com pilotis + 3 pavimentos, superquadras com pilotis + 6 pavimentos e centro de bairro com 2 pavimentos sem pilotis; Área B – Bairro Oeste Norte análogo ao Bairro Oeste Sul; Área C – Quadras da Vila Planalto seriam quadras menores de pilotis e 4 pavimentos e a Vila Planalto preservada como é hoje; Área D – Quadras da EPIA seriam quadras menores de pilotis e 4 pavimentos; Área E – Asa Nova Sul seriam quadras menores de pilotis e 4 pavimentos; Área F – Asa Nova Norte quadras econômicas e conjuntos geminados de habitação popular, quadras com pilotis e 4 pavimentos e lotes individuais, fixação da atual Vila Paranoá³⁷.

Em 1986 o Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO) irá propor algumas sugestões ao Plano do Brasília Revisitada (Vide Mapa 10). Elaborado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), a sua importância reside na divisão que se fez então entre as categorias de solo urbano e rural.

O primeiro zoneamento da APA do São Bartolomeu fora previsto pela Instrução Normativa da SEMA, IN nº 02/1988, pela qual a área foi dividida em 8 sistemas de terras, proibindo-se na quase totalidade destes sistemas de gleba o uso urbano, de modo ainda a delegar conflitos de terra ao Governo do Distrito Federal (GDF), já que este instrumento de ordenação do território não trazia nenhuma solução para a resolução dos parcelamentos

³⁶ Documento disponível no sítio <<http://urbanistasporbrasil.weebly.com/uploads/9/4/0/4/9404764/brasiliarevisitada.pdf>> Acesso em 19 jan. 2016.

³⁷ Documento disponível no sítio <<http://urbanistasporbrasil.weebly.com/uploads/9/4/0/4/9404764/brasiliarevisitada.pdf>> Acesso em 19 jan. 2016.

irregulares. Entretanto o zoneamento não foi levado em conta pelo governo distrital, tendo sido criada em 1993 a cidade de São Sebastião.

O "Brasília Revisitada" contraria a IN nº 2 da SEMA quanto à não permissão de expansão do plano prevista por esta. Tem-se, a partir de 1989, a expansão de arrendamentos em nome da Terracap, sendo uma espécie de resposta às demandas por crescimento e expansão do DF identificados notadamente nos anos 80 e 90. Em 1992 vale lembrar a edição do Decreto nº 14.550, o qual criou o Plano Florestal do Planalto Central.

A partir da elaboração do Plano Diretor de Águas e Esgotos e Controle da Poluição Hídrica do Distrito Federal elaborado pela CAESB em 1990, criou-se, em 1991, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, em vigor no ano consecutivo. De grande relevo para o ordenamento do território, o PDOT instituiu o Plano Territorial e urbano do Distrito Federal (SISPLAN), o Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do Distrito Federal (SITURB) e o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, aprimorando as bases cartográficas para a realização de outros estudos. O PDOT/92 (Vide Mapa 11), instituído pela Lei nº 353/1992, resolveu sobre novos assentamentos no DF em direção ao sudoeste do Plano-Piloto, interligando este às cidades satélites circunvizinhas. Excluíra o vale do São Bartolomeu para fins de urbanização, estabelecendo zonas urbanas e de expansão, rurais e de interesse ambiental. Em verdade, entrou em conflito para com a IN nº 2, ao definir um macrozoneamento a dividir zonas urbanas, de expansão urbana, zonas rurais e de interesse ambiental. Ocorre que na zona de interesse ambiental não foi incluída a APA do São Bartolomeu (CÂMARA, 1993, p.75), em verdadeira flexibilização das atividades fora do perímetro de tombamento do Plano-Piloto (COSTA, 2012, p.41).

Depois do PDOT/92, a partir da promulgação da Lei Orgânica do DF, a qual projetou um Plano Diretor de Ordenamento Territorial de modo integrado a todo o território do Distrito Federal e Planos Diretores Locais ligados das Regiões Administrativas, elaborou-se um novo plano diretor, criado pela Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, aprovando-se então o PDOT/97 (Vide Mapa 12), o qual, em linhas gerais, confirmou a expansão no sentido oeste/sudoeste, para o qual estabeleceram-se áreas de menor restrição ambiental.

Posteriormente foi aprovado o PDOT/2009, em vigor, através da Lei Complementar nº 803/2009, agrupando algumas regiões administrativas para fins de ordenação do território após a realização de 165 audiências públicas, abordando três dimensões do espaço urbano: planejamento do território, projeto do espaço urbano e gestão do território. (COSTA, 2012, p.41) O plano propôs a criação de sete unidades de planejamento para agregar as distintas regiões administrativas.

Neste sentido, as constantes remodelações urbanísticas trazidas pelos instrumentos de zoneamento não puderam acompanhar o acelerado crescimento urbano da capital da

República³⁸, pelo que é possível identificar o comprometimento dos recursos da bacia hidrográfica do Rio São Bartolomeu, com reflexos sobre a cobertura vegetal e a disponibilidade hídrica em áreas que sofreram comprovado dano ambiental.

Ocorre, neste contexto, a fragilização de outras áreas contíguas ou circunvizinhas, como o é a área compreendida pelo Parque Nacional de Brasília³⁹, sobre cuja área tampão está a área da Reserva do Bananal, e em cuja cercania estão sendo implementados condomínios de alto valor comercial como aqueles presentes no Setor Habitacional Noroeste⁴⁰.

Em que pese ao quadro de devastação nas APAs do DF, importantes as contribuições de Marta Adriana Bustos Romero, para quem:

O meio ambiente do DF não suporta a ocupação desordenada e a concentração de tantos condomínios em uma mesma região. mais da metade dos loteamentos irregulares da capital da República (54,2 %) está situada em APAs. De 1875 a 1985, existiam 150 parcelamentos irregulares. Dez anos depois, já eram mais de 500 (Correio Brasiliense, de 22/11/2000).

Os danos podem ser percebidos em outras localidades. O inchaço populacional ao redor de Sobradinho dobrou a população da cidade em menos de dez anos. São cerca de 80 mil pessoas morando em loteamentos irregulares, numa região geológica e ecologicamente sensível. Boa parte dos 102 condomínios nas imediações de Sobradinho fica dentro das áreas de preservação ambiental do São Bartolomeu e do Cafuringa que, por lei, deveriam ter poucos habitantes.

(...)

Na avaliação dos recursos hídricos da região, o Relatório Belcher comparava a região a uma esponja, absorvendo a água da chuva quase totalmente, armazenando-a no subsolo e descarregando-a em forma de rios. Por isso, recomendava o controle da erosão, para o caso do crescimento das áreas urbanas. Essa erosão já vem se dando, em parte, pela retirada da vegetação e a conseqüente ausência de raízes que dificultam a infiltração e, em parte, pelo aumento das superfícies impermeabilizantes, que contribuem para o aumento do escoamento superficial.

O pouco conhecimento dos potenciais e das limitações regionais, por parte da nova população, a pouca expressividade das áreas conservadas sob controle do governo, a falta de um sistema de extensão/fiscalização

³⁸ Uma compreensão visual da evolução da ocupação do espaço urbano pode ser verificada na simulação disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=qnSCzepB-gU>> Acesso em 20 jan. 2016.

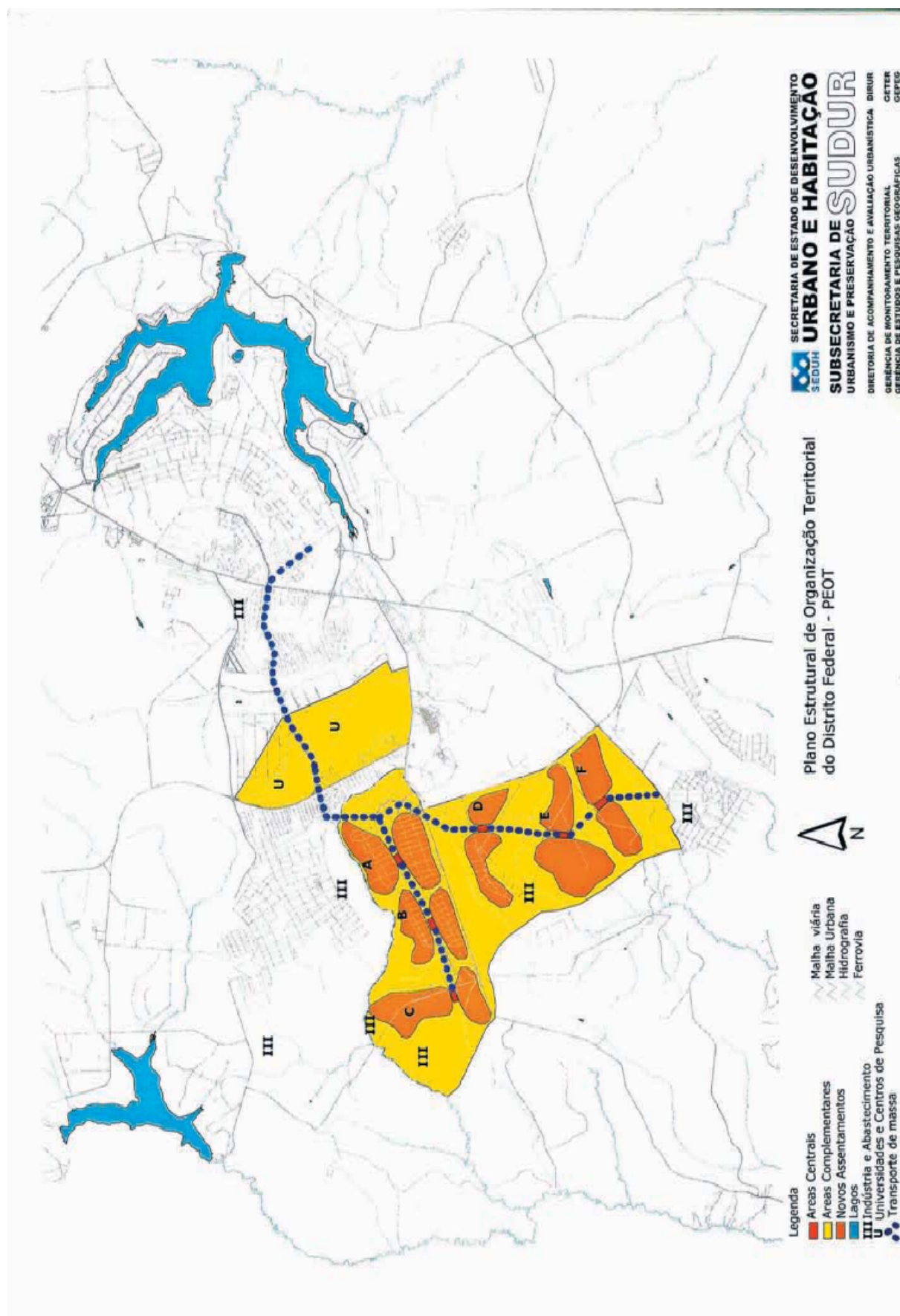
³⁹ Ressalte-se que o Parque Nacional de Brasília, assim como as demais unidades de conservação brasileiras, constitui área gerida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), dados disponíveis em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/visitacao/ucs-abertas-a-visitacao/213-parque-nacional-de-brasilia.html>> Acesso em: 28 jan 2015.

⁴⁰ Noticiários em respeito à implantação de condomínios disponíveis em: <<http://www.politicaeconomia.com/2013/02/setor-noroeste-brasilia-fotos-2013.html>>, acesso em 28 jan 2015. <<https://www.youtube.com/watch?v=8uGswSuVrmc>>, <<https://www.youtube.com/watch?v=8uGswSuVrmc>>, <<https://www.youtube.com/watch?v=bzDatiyiKmE>>, <<https://www.youtube.com/watch?v=VziBLRnPOB4>>, <<https://www.youtube.com/watch?v=VziBLRnPOB4>>, <<https://www.youtube.com/watch?v=VziBLRnPOB4>>, <<https://www.youtube.com/watch?v=KUpzKLQWrVg>> Acesso em 29 jan. 2016. Empreendimentos estes vendidos sob a feição de condomínios "ecológicos" e sob os desígnios propagandísticos que os apresentam como condomínios residenciais "sustentáveis", mas que em verdade não têm o caráter de promover a sustentabilidade, vez que são a própria consequência da ocupação urbana destoante dos limites impostos pelo legislador.

florestal eficiente, a falta de uma ordenação territorial baseada nas potencialidades e limitações ecológicas e o conflito entre a sustentabilidade e as políticas e incentivos ao aproveitamento econômico dos recursos da região fazem com que já se comecem a sentir, na região, as secas prolongadas e a falta de água. (ROMERO; PAVIANI; GOUVÊA, 2003, p.250-253).

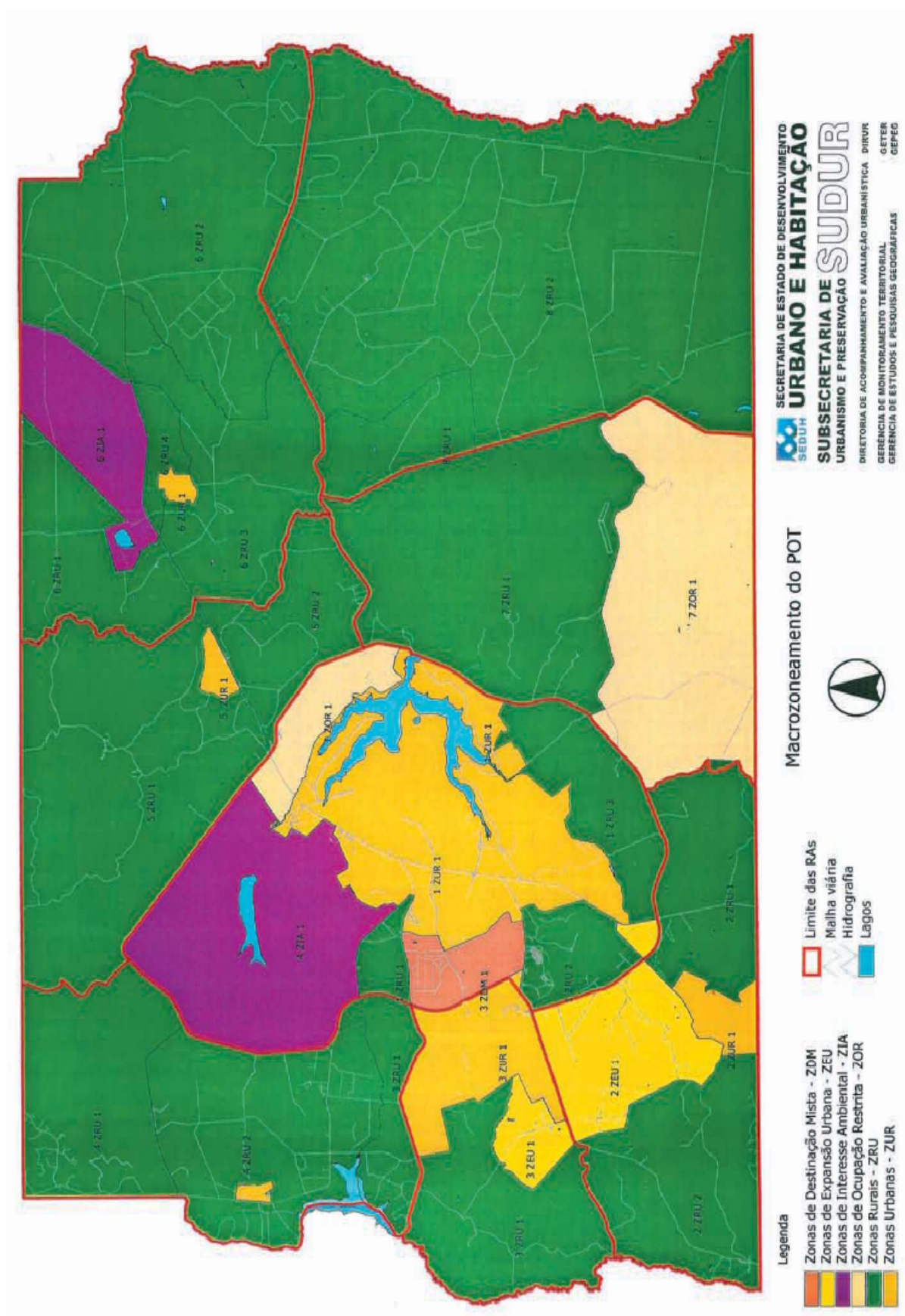
Quanto à área específica a ser tratada no capítulo seguinte, mister ressaltar a sua localização em área tampão do Parque Nacional de Brasília, e portanto a servir de zona de amortecimento ambiental. A localização exata é verificável dos documentos cartográficos por satélite referenciados no movimento contra a expansão do Plano-Piloto para implantação do Setor noroeste em Brasília, contidos no Anexo F, pelo que fica identificada espacialmente a interconexão da área lindeira ao Parque Nacional e em meio a importante área de recarga hídrica do Paranoá que interferirá, portanto, diretamente na qualidade ambiental da região, considerando as supressões de mata nativa e ocorrência de danos identificada na área, o que é corroborado na Ação Civil Pública (ACP) nº 2009.34.00.038240-0, intentada por representação do Ministério Público Federal, cujo deslinde será a seguir retratado.

Figura 7 – Mapa do Plano Estrutural de Ordenamento Territorial - PEOT/1978



Fonte: Acervo da SEDUMA. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal.
Documento Técnico. Brasília

Figura 8 – Mapa do Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal



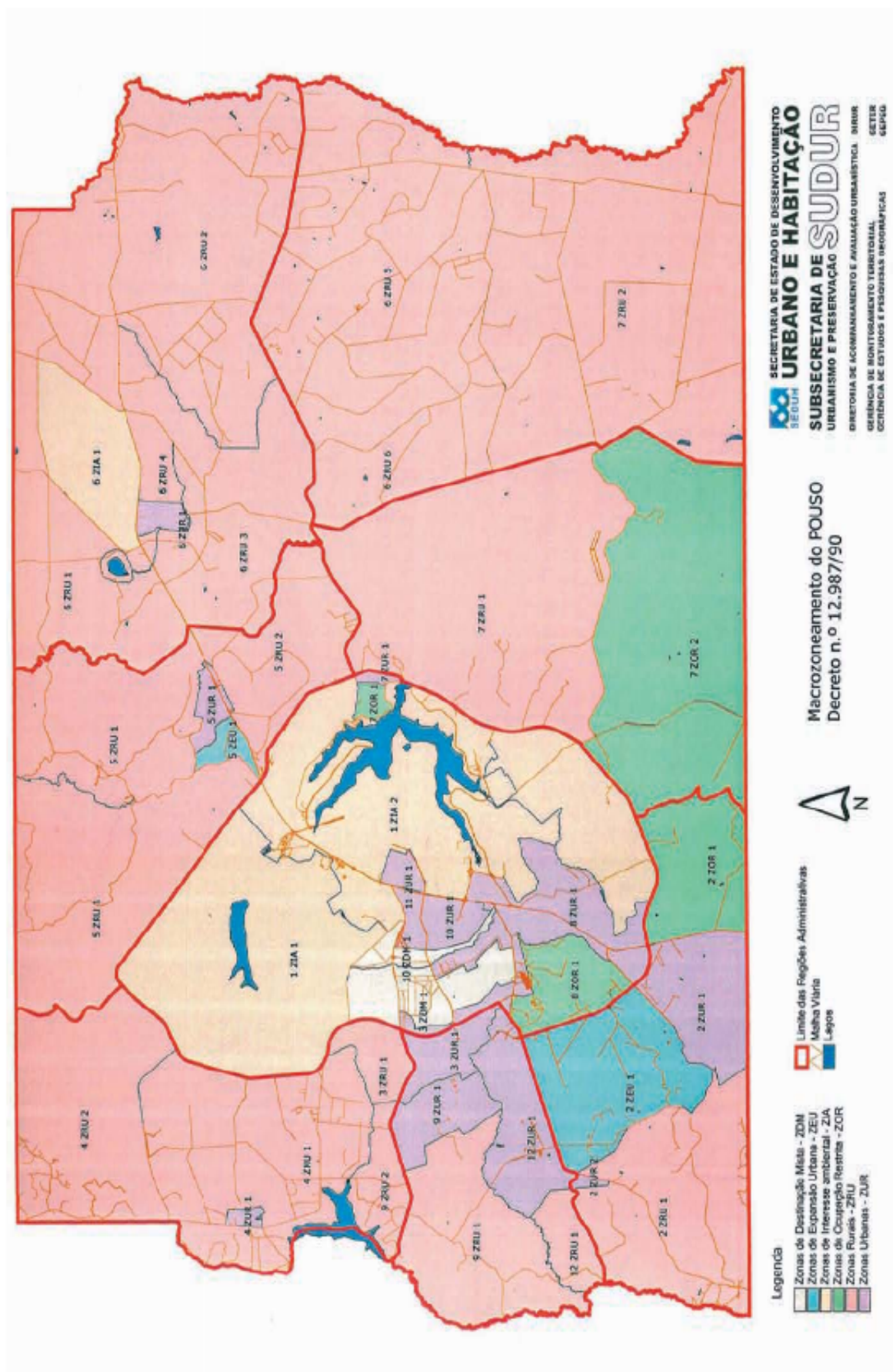
Fonte: Acervo da SEDUMA. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal.
 Documento Técnico. Brasília

Figura 9 – Mapa do Brasília Revisitada - 1985-1987



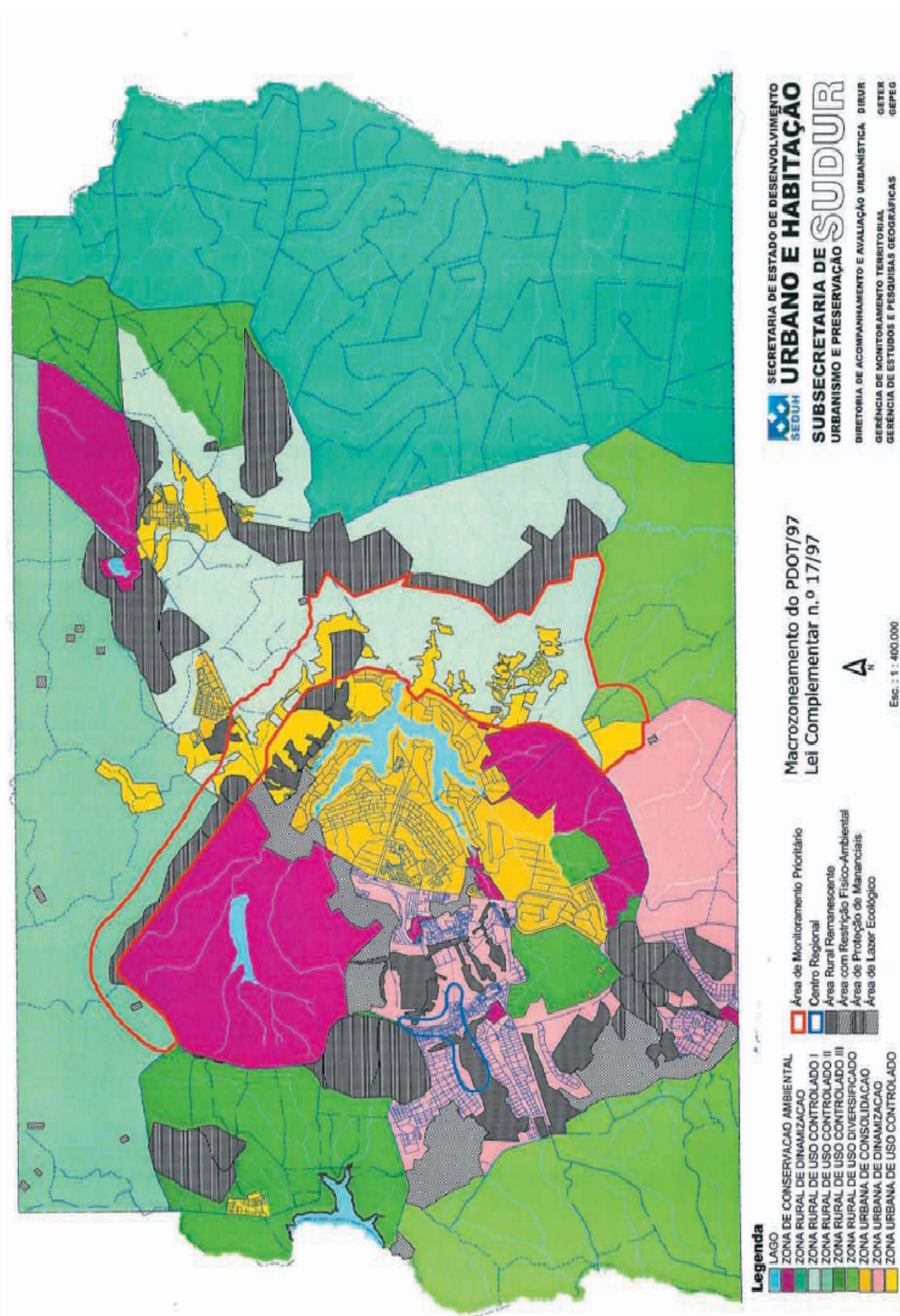
Fonte: Acervo da SEDUMA. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal. Documento Técnico. Brasília

Figura 10 – Mapa do Plano de Ocupação e Uso do Solo - POUSO/1990



Fonte: Acervo da SEDUMA. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal.
 Documento Técnico. Brasília

Figura 12 – Mapa - Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT/97



Fonte: Acervo da SEDUMA. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal.
Documento Técnico. Brasília

3 Santuário dos Pajés: Ação Civil Pública em prol da reivindicação de direitos indígenas

O estudo de caso que se apresenta neste capítulo refere-se a conflitos fundiários localizados na Reserva do Bananal¹ e justifica-se para a compreensão dos distintos interesses identificados a partir de conflitos pelo uso da terra em área atingida por empreendimentos imobiliários impactantes no setor de expansão habitacional noroeste do Plano-Piloto de Brasília, e que está situada na zona tampão do Parque Nacional de Brasília, dentro da APA do Paranoá, cujo rio é um dos principais tributários do rio São Bartolomeu, conforme destacado no capítulo 2. A ausência de um interesse social correlato à ocupação da terra irá subsidiar os argumentos jurídicos invocados no capítulo 4, demonstrando a inversão de valores quanto à questão antrópica envolvida na projeção do uso da terra pelo Poder Executivo no Distrito Federal.

Cravada sob marco territorial reconhecido pelo governo do Distrito Federal, a Reserva do Bananal constitui-se enquanto área cuja posse fora adquirida por índios Fulni-ô Tapuya que saíram de Pernambuco e chegaram ao Planalto Central provenientes do norte do país e onde residem desde os anos sessenta.

Os indígenas, consoante a Ação Civil Pública (ACP) que será retratada neste capítulo, detinham recibo de compra e venda de terreno correspondente a 41.189 metros quadrados, datado de 1980, objeto de tentativas de conciliação levadas a cabo pelo Ministério Público Federal junto à Comunidade do Bananal, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP), esta detentora do título do domínio imobiliário. À época houve a subscrição de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em que se aceitava o deslocamento das populações por meio de alternativas de condições de moradias e participação dos índios na gestão de parque ecológico dentro da cidade. Nesta ocasião, o Ministério Público (MP) impôs à FUNAI a formação de grupo técnico para identificação e delimitação da área compreendida, de modo a elaborar relatório conclusivo sobre a questão indígena envolvida, impondo-lhe ainda que informasse ao IBAMA, responsável pelo licenciamento do Setor Noroeste à época, para que fossem sustados todos os atos infringentes da ocupação e das atividades da comunidade indígena do Bananal até a decisão da FUNAI quanto à regularização da área. Expediu-se ainda recomendação ao IBAMA para a adoção de providências para a suspensão dos efeitos da Licença Prévia nº 20/2006². Houve, a partir de então, uma resposta do IBAMA em que se

¹ "Reserva do Bananal" e "Comunidade do Bananal" serão usados como sinônimos para referenciar o grupo pluriétnico que habita a região, liderada pelo índio Fulni-ô Tapuya que figura como autor na ACP tratada neste capítulo.

² Segundo o MP, houve o descumprimento da condicionante 2.35 constante da Licença Prévia concedida

faz referência ao TAC havido entre MPF, IBAMA e TERRACAP para não alienação dos lotes onde habita a comunidade indígena e o início das obras somente após aprovação de plano sob análise. Posteriormente foi assinado o TAC 006/2008, em que se conferiu a licença de instalação (LI) por parte do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal (IBRAM), o qual passou a compor o SISNAMA enquanto órgão seccional do DF para efeitos do licenciamento em questão, e se postulou pela demarcação de 12 hectares de terra inserida na poligonal da ARIE Cruis, a ser criada para realocação da comunidade. No entanto, como ressalta o representante do Ministério Público, o primeiro TAC foi anulado, e insubsistente a licença de instalação à TERRACAP, por ausência do cumprimento da condicionante 2.35 da licença prévia. Em suma, não ficou definida a questão relativa à demarcação territorial das terras indígenas compreendidas pela Reserva do Bananal.

É neste sentido que se questiona no âmbito da mencionada ACP o porquê da decisão da FUNAI quanto à ausência de tradicionalidade da área da Reserva Indígena Bananal objeto de estudos antropológicos que respaldaram este informe pelo Parecer Técnico nº 34/CGID/DAF, de 15 de maio de 2009, em resposta a recomendação do MPF. Ora a função precípua de demarcação de terras indígenas constitucionalmente protegidas é dever da FUNAI, conforme o que prevê o art. 19 da Lei nº 6.001/1973. No entanto esta se recusou a resolver juridicamente a questão, em descumprimento ao que dispõe o art. 231 da CF/1988. É neste contexto que o Ministério Público dá ensejo a pedidos de antecipação de tutela para o resguardo da comunidade indígena Fulni-ô/Tapuya, residente da área intitulada "Reserva do Bananal", a partir de relatos da presença de tratores e empregados da TERRACAP e outras empresas no local com o fito de derrubada das residências e desmate da área, o que acabou se consumando, a par de outras infringências graves a direitos individuais e coletivos.

O conflito abrange a ocorrência de graves violações à comunidade pluriétnica que habita a Comunidade Bananal, notadamente a partir de 2008, quando houveram expedientes reiterados de demolição de ocas dos pajés, agressões, casos de incêndio e desaparecimentos. Estes fatos resultaram na abertura, em 24 de janeiro de 2008, do procedimento administrativo nº 1.16.000.000301/2008-83 pela Procuradoria Regional dos direitos do Cidadão no Distrito Federal, convertido no Inquérito Civil Público instaurado pela Portaria PRDF/MPF nº 332/2009, até desencadear as medidas judiciais de defesa e tutela a direitos tradicionais indígenas levados a efeito por meio da Ação Civil Pública (ACP) de autoria do Ministério Público Federal sob o nº 2009.34.00.038240-0/DF³, em

à TERRACAP para a realização de obras edilícias no Setor Noroeste. Tratava-se de uma solicitação de apresentação, pela Companhia Imobiliária de Brasília, a figurar como empreendedora no processo de licenciamento ambiental, de um posicionamento da FUNAI quanto à situação das famílias indígenas habitantes da localidade.

³ A ACP nº 2009.34.00.038240-0 será designada simplesmente enquanto "ACP" no decorrer deste trabalho, de modo a simplificar a referência a esta Ação Judicial, tônica de uma trama riquíssima em elementos

que são réus a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o Instituto do Meio Ambiente e dos recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental (IBRAM) e a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP).

3.1 Alegações do Ministério Público Federal em defesa dos direitos indígenas

Inicialmente, e em considerando a pesquisa em seu caráter transdisciplinar, a compreender, portanto, os fatores ecológicos atinentes ao regime de proteção ambiental discutidos no capítulo 2, a Ação Civil Pública (ACP) ora tratada é aquela representada pelo Ministério Público Federal (MPF) em 2009 em defesa dos aspectos de uso e ocupação tradicional da terra em Brasília por parte dos povos Fulni-ô Tapuya, onde se localiza a Reserva Bananal, nas imediações do Setor Noroeste de Brasília, próximo ao córrego Bananal, um dos corpos hídricos de recarga do rio Paranoá, e enseja a compreensão de uma trama envolvendo a luta dos indígenas que ali habitam pelo reconhecimento e delimitação de seu território e reconhecimento da tradicionalidade de sua posse e direito originário sob os moldes estatuídos pelos direitos fundamentais referidos pelo §1º do art. 231 da CF/1988, segundo o que há que se reconhecer as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos tradicionais indígenas:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

A ACP invoca a apuração de denúncias de violações na área ocupada pela comunidade indígena do "Bananal", compreendendo indígenas da etnia Fulni-ô Tapuya e outras etnias que perfazem verdadeira comunidade pluriétnica residente em parte da antiga Fazenda Bananal, tendo sido instaurado conflito entre os índios e a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) quando da intensificação das incursões desta empresa pública com o fito de remover ilegítima e violentamente as residências destes povos de suas terras, além de suprimirem vegetação típica do Cerrado onde estão sendo implantados Condomínios de

institucionais, históricos, documentais e comprobatórios de um conluio institucional contrário aos direitos tradicionais indígenas, ação esta que irá também resultar em relatórios antropológicos e decisões importantes para o deslinde de uma situação conflituosa importante para o deslinde dos reais "interesses sociais" que serão invocados em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade tratada no capítulo seguinte.

alto valor comercial⁴, e portanto não destinados a construções e/ou moradia populares, mas sim às classes médias, propagandeados enquanto condomínios ecológicos.

Relata o representante do MPF que os índios compraram a posse do terreno em que residem na década de 80, uma área que perfaz cerca de 41.189 metros quadrados, local desde então conhecido como "Fazenda Bananal" ou "Chácara Indígena Tapuya", e que devido a estes conflitos o MPF vinha tentando uma solução entre os representantes das entidades envolvidas no conflito, o que teria resultado em um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado perante o MPF em 17 de julho de 2008 e subscrito entre Governo do Distrito Federal (GDF), Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) e IBRAM. Este TAC previa que os envolvidos observassem as condições de moradia e o modo de vida das famílias indígenas situadas na área destinada à edificação do Setor Habitacional Noroeste, de modo a destinar uma área alternativa para a residência destas famílias em caso de decisão que a qualificasse enquanto área não pacífica de reconhecimento como território indígena.

Ocorre que havia já um procedimento licenciatório sob a titularidade da TERRACAP em curso, tendo sido expedida uma Licença Prévia (LP) cuja condicionante 2.35 previa a resolução da questão indígena por parte do empreendedor junto à FUNAI para o prosseguimento da licença, condicionante esta que não viria a ser cumprida e que resultou, dois anos depois, na subscrição do TAC nº 006/08, firmado em agosto de 2008 entre MPF, IBAMA, GDF e TERRACAP, em que foi imposto à TERRACAP o compromisso de demarcar área para realocação da comunidade indígena do Bananal e a não alienação de lotes localizados em área ocupada pela comunidade até a sua remoção, termo este que não teria sido subscrito pela FUNAI, omissa quanto à definição dos direitos indígenas.

Com a intensificação dos conflitos o 1º TAC viria a ser anulado pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, tendo sido expedida a Recomendação nº 05/09 à FUNAI com a determinação de adoção de providências para imediata constituição de Grupo Técnico para Identificação e Delimitação da área indígena nos termos do art. 2º do Decreto nº 1775/96, retomando estudos iniciados no processo nº 1230/2003, bem assim a obrigação de informar ao IBAMA para a tomada de providências pelo órgão para a sustação de atos restritivos dos direitos da comunidade indígena até decisão sobre a caracterização da área. Na ocasião, recomendou-se também ao IBAMA (Recomendação nº 04/2009) a adoção de providências para a suspensão dos efeitos da Licença Prévia nº 20/2006 e em função do descumprimento da condicionante 2.35, bem assim a alteração do projeto de loteamento para a preservação da localização e modo de ocupação da comunidade indígena até o pronunciamento da FUNAI.

O representante do *parquet* relata então a resposta do IBAMA pela qual o órgão afirma que o TAC firmado entre MPF, IBAMA e TERRACAP teria inserido dispositivo

⁴ Em respeito, exemplifica-se os seguintes vídeos propagandísticos: <algo>

de garantia aos direitos indígenas, na parte em que faz remição ao início das obras sob a condição de aprovação de Plano de Gestão Ambiental de Implantação que estaria pendente de análise no órgão. Por outro lado, e tendo a 6ª Câmara expedido outra recomendação, direcionada à FUNAI⁵, esta permanecera mais de 200 dias sem dar solução à questão e respondera ao MPF dizendo que não havia direito à tradicionalidade dos povos indígenas na área, respaldando-se em estudos antropológicos de Stella Matta Machado, cujo teor em verdade reconheceria por diversos motivos os direitos tradicionais correlatos, estudos os quais teriam sido distorcidos pelo órgão indigenista.

Após a assinatura do 2º TAC houve a expedição de Licença de Instalação (LI) definindo a realocação da comunidade indígena e a previsão de demarcação de uma área de 12 hectares na poligonal da ARIE Cruls a ser criada para realocar a comunidade indígena, constando a proibição de alienação de lotes na área ocupada pelos indígenas pela TERRACAP até a sua total remoção.

Com o cancelamento do 1º TAC, o incumprimento da condicionante 2.35 da licença, a qual previa a necessidade da resolução da questão indígena no local, ficara comprometida, o que retiraria o respaldo da LI, fato este evidenciado pelo representante do *parquet*. É a partir destas constatações que o MPF irá salientar que as reivindicações indígenas iniciaram-se mesmo antes destas incursões e violações na Reserva do Bananal, datando de 1996 o primeiro requerimento para reconhecimento e delimitação de área por indígena da etnia Santxiê Tapuya perante a FUNAI, Processo FUNAI/BSB/1607/96, processo este cuja indicação demarcatória, procedida pelo antropólogo Ivson José Ferreira, remonta a levantamentos iniciados em 1971 e finalizados em 15.05.1996, mas que não teve seguimento por extravio dos autos remetidos à TERRACAP sob o nº 111.000.628/1997, mas jamais devolvidos à FUNAI.

3.1.1 A atuação da FUNAI relatada na ACP

Constatada a omissão da FUNAI em proceder à delimitação e demarcação da área indígena do Bananal, o MPF relata que, após o extravio do processo administrativo aberto perante o órgão indigenista quando de seu envio à TERRACAP no ano de 1997, já no ano de 2003, por meio da Diretoria de Assuntos Fundiários (DAF) da FUNAI, foi determinada a realização de estudos e levantamentos da situação fundiária da terra ocupada pelos indígenas, estudo este conduzido por Stella Ribeiro da Matta Machado, a qual apresentou em 18 de junho de 2003, um relatório de levantamento prévio sugerindo a regularização fundiária do território da Comunidade Indígena Bananal. O primeiro pedido de regularização da área teria ocorrido no ano de 1996, subscrito por Santxiê Tapuya, fundador do Santuário dos Pajés.

⁵ Recomendação 05/2009, de 15 de maio de 2009, na qual a FUNAI sugere a "regularização" da área por processos de desapropriação, doação ou compra, por iniciativa da União, ou mesmo o reconhecimento por usucapião.

O processo administrativo requerendo a demarcação fora reaberto em 2003, ao que se sucederam os procedimentos de nº 2418/07 e nº 207/09, mas não teria tido continuidade, deixando a FUNAI de dar solução ao caso, sendo patente o despropósito do órgão indigenista na resposta à recomendação nº 05/2009 do MPF, a conter sugestões incompatíveis para com a sua função constitucional definida pelo art. 231 da CF/1988, sugerindo processos de desapropriação, doação, compra e/ou usucapião da área, e ainda por iniciativa da União, desconsiderando, com isto, a própria prerrogativa constitucional que lhe é atribuível pela CF/1988.

Quando do arquivamento do processo 1230/2003, e conforme relatos do MPF, a FUNAI desconsiderou as avaliações técnicas e arquivou o processo, afirmando tão somente que os dados coletados sobre os índios não preenchiam os fundamentos para a justificação da tradicionalidade de sua ocupação, fundamentando-se no Parecer nº 045/CGID, de 28/09/2005. A FUNAI então enviou ao GDF o Ofício nº 557/2005 informando que os dados dos estudos realizados não "lograram preencher os fundamentos para justificar sua ocupação como terra tradicional, 'impossibilitando' a continuidade dos estudos", requerendo, inobstante, apoio do GDF para permanência dos índios por usucapião ou a obtenção de terras em outra região do DF, posicionamento este depois criticado em parecer de 2008 do antropólogo Rodrigo Thurler Nacirf. Ao atestar o estudo de Stella Ribeiro da Matta Machado, estudo prévio à designação de grupo técnico acompanhado por Frederico Magalhães, com experiência no mapeamento da área indígena em questão, Nacirf explica a incongruência da decisão de arquivamento da FUNAI, ao relatar que: "A conclusão do Estudo salienta a possibilidade de uma rápida solução em relação à regularidade do Santuário Sagrado dos Pajés (Fazenda Bananal) que seria o repasse da área ocupada pelos indígenas à Funai para a constituição de uma reserva, tendo em vista a possibilidade de o Governo do Distrito Federal contemplar tanto a questão indígena quanto a questão ambiental. Havia a possibilidade da resolução da questão indígena por esta via se houvesse naquele momento interesse do GDF em atender o pleito uma vez que é atribuição de todas as esferas de governo (federal, estadual, municipal ou distrital) atender a população indígena, o que veio a ser justamente o procedimento recomendado pelo Parecer nº 143/CGID/2003 da antropóloga Andréia Luiza Leandro Barbosa Magalhães solicitando ao órgão 'compor Grupo Técnico de Identificação e Delimitação (GT) para fins de estudo da área pleiteada pelos índios Fulni-ô'. Foi mencionada no Parecer da antropóloga Andréia Magalhães a importante Nota Técnica nº 185-P/2003 assinada pelo Analista Pericial em Antropologia Marco Paulo Fróes Schettino, do Ministério Público Federal, recomendando a identificação e delimitação da área ocupada pelos indígenas nos moldes do artigo 231 da Constituição Federal, sobre o qual se amparam as normas estabelecidas pelo Decreto nº 1775 de 1996 da Presidência da República e pela Portaria nº 14/96 do Ministério da Justiça. Apesar das orientações técnicas tanto no âmbito da Funai, como do Ministério Público Federal, os estudos não tiveram prosseguimento por não terem

sido priorizados pela direção da Funai à época do presidente Mércio Pereira Gomes. A senhora Nadja Havt Binda, antropóloga que assume na gestão do referido presidente a Coordenação Geral de Identificação e Delimitação e posteriormente a Diretoria de Assuntos Fundiários emite sobre este assunto uma posição contrária à aplicação do artigo 231. Porém, sua opinião sobre o caso não está fundamentada tecnicamente, apesar de sua testada competência profissional, e não demora sobre os méritos da questão, o que resulta na seguinte posição: a Diretoria de Assuntos Fundiários da Funai assume naquele momento que não havia elementos suficientes no levantamento prévio para considerar a área indígena como ocupação tradicional, porém não encaminha novos estudos, como se deveria esperar, já que esta é uma atribuição, competência e dever da Fundação Nacional do Índio."

O MPF considera então o fato de que a FUNAI deixou de promover o relatório circunstanciado de identificação e delimitação de terra indígena previsto pelo § 6º do art. 2º do Decreto nº 1775/96, deixando de constituir o grupo técnico e deixando de dar solução à questão indígena, aduzindo ainda que desde 1996 sabia da intenção da TERRACAP de desobstruir a área ocupada pelos índios, o que estaria consubstanciado no Ofício nº 029/99-Gabin, DE 29/01/99, enviado por esta empresa à autarquia.

Por fim, alega o MPF a distorção das conclusões antropológicas de Stella Machado pela FUNAI, fato este corroborado por suas próprias declarações, pelos estudos realizados, e por manifestações oficiais sobre este falseamento, aduzindo ainda a um comportamento contrário de suposta atenção ao indígenas em Ofício nº 932/GAB/DAF, de 14/12/2007 da FUNAI ao indígena Santxiê, fundador do Santuário dos Pajés, afirmando estar a envidar esforços para garantir os seus direitos territoriais na Reserva Bananal.

No entanto reforça o descaso da FUNAI, vez que a autarquia estaria apenas a temer a opinião pública resistente à permanência dos índios no futuro Setor Habitacional Noroeste, ou o enfrentamento da TERRACAP e GDF, desconsiderando pareceres técnicos e jurídicos que apontam para a resolução dos direitos tradicionais indígenas relativos à área do Bananal, chegando a mencionar um declínio de competência da FUNAI ao GDF, de modo irracível, quando da expedição do Ofício nº 336/DAF/96, de 15/05/1996, em referência direta, ainda, ao Parecer nº 99 da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão/MPF, de 25/09/2009, da autoria do antropólogo Marco Paulo Fróes Schettino, para quem muitos ofícios e pareceres são exarados sobre a não tradicionalidade indígena da comunidade Bananal sem qualquer lastro em estudo antropológico. Schettino remete-se, fundamentalmente, ao "Relatório do Levantamento Prévio", dantes mencionado, de autoria de Stella Ribeiro da Matta Machado, de 2003, e ao "Breve Parecer Histórico e Antropológico Sobre os Indígenas da Reserva do Bananal", do antropólogo Rodrigo Thuler Nacif, ambos não se tratando de Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação de Terra Indígena. O primeiro relatório teria sido fruto de Ofício da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do GDF, solicitando à FUNAI, em decorrência de questões de

segurança pública enfrentada pelos índios, a definição e demarcação à FUNAI; o segundo relatório tratar-se-ia de contribuição pessoal, "extra-oficial". O primeiro, por sua vez, teria afirmado pela tradicionalidade da ocupação indígena e importância cabal do conhecimento tradicional associado aos indígenas da Reserva Bananal, ensejando, por parte de Andreia Luiza Leandro Barbosa Magalhães, antropóloga da Funai, no Parecer nº 143/CGID/2003, a constituição de Grupo Técnico de Identificação e Delimitação para o estudo da área pleiteada pelos índios Fulni-ô, e não o parecer do MPF, conforme relatado na ACP. O parecer de Nacif, por sua vez, traria em sua conclusão o fato de que a ocupação indígena perfaz mais de 30 anos e deve ser protegida pelo poder público, direito amparado pela CF/1988 e pela convenção nº 169 da OIT. Deste modo, Schettino afirma que ambos os documentos concluem pela ocupação tradicional no bananal, pela natureza de suas práticas, conhecimentos e costumes tradicionais, afirmando pela necessidade de constituição de uma área indígena para assegurar as condições necessárias à sua reprodução física e cultural. Ao referir-se ao Ofício nº 336/DAF/96, de 15/05/1996, expedido pela FUNAI em declínio de competência ao GDF, desnuda a artificiosidade desta medida tomada pelo órgão indigenista para afugentar-se de sua competência demarcatória. Neste sentido, afirma que: "O Ofício da Diretoria de Assuntos Fundiários dá a entender que se trata de uma terra ocupada de modo tradicional, naquele momento, há 26 anos pelos índios." Em referência ao Parecer CGID nº 34, em que FUNAI nega os direitos indígenas, Schettino aduz que este parecer "se aproxima dessa perspectiva sem, no entanto, conectá-la, fazendo ao invés uma clivagem para o que a antropóloga Cinthia Creatini da Rocha chamou de 'postura conservadora' diante das exigências das populações indígenas nos mais variados contextos urbanos."

O MPF então destaca o afronte da postura da FUNAI ao devido processo legal refletida no impedimento à comunidade indígena do Bananal à defesa de sua ocupação tradicional, em remição ao estabelecido pelo Decreto nº 1775/96.

3.1.2 As violações contra os indígenas na Reserva Bananal

É neste contexto de omissão da Fundação Nacional do Índio que o representante do MPF destaca que a TERRACAP já havia então licitado diversos lotes para incorporadoras imobiliárias para construir seus empreendimentos no Setor Habitacional Noroeste, aprofundando o conflito entre empreendedor e a comunidade indígena Bananal, consumando danos ambientais étnico-culturais, relatando a ocorrência de denúncias quanto à incursão de tratores e empregados da TERRACAP e outras empresas com ordens para a derrubada de residências dos indígenas e desmate da área.

Neste sentido remete-se aos seguintes eventos ocorridos na área em que pese às reiteradas violações de direitos:

- demolição da oca de um dos membros da comunidade dentro da área do Santuário

dos Pajés, demolida por agentes da SIVSOLO/TERRACAP em 23 de outubro de 2008 (ocorrência nº 107/2009-SR/DPF/DF, de 23.10.2008);

- agressão física ao Cacique Kachaipina Korubo dois dias após determinação do MPF à FUNAI para demarcação da terra indígena (18 mar. 2009), imputada a Manoel Correia Pereira (ocorrência nº 46/2009-SR/DPF/DF, de 28/03/2009);
- incêndio de oca no Santuário dos Pajés em 30 de março de 2009 (ocorrência nº 65/2009-SR/DPF/DF);
- desaparecimento do Cacique Kaxaypina Korubo Nômades desde 29 de abril de 2009, conhecido como "Korubo"(ocorrência nº 123/2009-SR/DPF/DF);
- destruição de parte da vegetação de cerrado na área do Bananal em 27 de outubro de 2009 por tratores de empresa licenciada pela TERRACAP.

3.1.3 Da inércia do IBRAM relatada na ACP

O MPF retoma o histórico dos TACs celebrados entre os órgãos envolvidos no conflito fundiário na Reserva Bananal, afirmando que posteriormente à celebração do primeiro TAC o licenciamento passou a ser competência do IBRAM, o que se deu por força do Decreto Presidencial de 29 de abril de 2009, assumindo este órgão a competência para o licenciamento ambiental no DF. Com isto remonta ao fato de que com o 1º TAC o IBAMA expedira a Recomendação 04/2009 para a adoção de providências para a suspensão dos efeitos da Licença Prévia expedida (LP nº 20/2006) em razão do não cumprimento da resolução da questão indígena inscrita na condicionante do processo e ainda a determinação de alterações necessárias no projeto para a preservação da localização e modo de ocupação da comunidade indígena. A licença de instalação, por sua vez, é expedida justamente quando a realização deste primeiro ajuste e da mudança da esfera de competência do IBAMA para o IBRAM. A anulação do primeiro TAC, por sua vez, faz com que esta LI perca a sua legitimidade pela não resolução da questão da condicionante tratada no primeiro ajuste.

Neste contexto o representante do MPF relata na ACP que o IBRAM não toma qualquer providência no sentido de manifestar-se perante o MPF quanto a esta situação, relatando que "o crescente trânsito de trabalhadores da construção civil, tratores e outras máquinas nas imediações das residências dos indígenas e do Santuário dos Pajés indica precisamente que o empreendedor não se julga impedido de iniciar obras na área ou permitir que terceiros o façam."

Segundo o *parquet*, a Resolução CONAMA nº 237/97 impede a certificação da localização do empreendimento pelo órgão ambiental em havendo questionamento sobre a área incluída no empreendimento, dizendo que a condicionante quanto à resolução da

questão antrópica trazida pela LP seria inapropriada, uma vez que sequer poderia figurar enquanto condicionante de uma licença expedida, no caso a LP nº 20/2006, o que, somado à ausência de uma definição técnica conclusiva sobre a natureza da ocupação indígena por força da omissão da FUNAI, implica no fato de que:

(...) não se pode aceitar a prática de quaisquer atos de empreendedores no Setor Habitacional Noroeste, tendentes a alterar, reduzir, impactar, transferir ou restringir a ocupação e as atividades da comunidade indígena do Bananal, sob pena de descumprimento de preceitos constitucionais e compromissos internacionais, assumidos pelo Brasil, a exemplo da Convenção 169 da OIT. Ademais, a ausência de definição acerca da ocupação indígena na área de expansão habitacional denominada Setor Noroeste expõe a fragilidade do próprio licenciamento, cujas licenças se basearam em Estudo de Impacto Ambiental formalmente inválido, já que despido de adequado diagnóstico do meio antrópico.

De fato, o Ministério Público corrobora o fato de que a Resolução CONAMA nº 001/86 exige, para fins de estudo do impacto ambiental no âmbito do licenciamento, o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto que considere, nos termos do que dispõe a alínea c) do inciso I art. 6º,

o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

Relata o MP que a ocupação indígena em verdade já era registrada e conhecida pela Subsecretaria de Planejamento urbano da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal, cujos levantamentos de imagens obtidos do Plano-Piloto nos anos de 1965, 1975, 1982, 1986 e 1991, à exceção do ano de 1965, já identificam a presença e ocupação do núcleo indígena.

Tal ocupação fora desconsiderada no EIA/RIMA relacionado ao empreendimento realizado no Setor Habitacional Noroeste, vez que foi tratada enquanto mera questão de moradia, de modo que a LP sequer deveria ter sido concedida diante da precariedade do levantamento acerca da questão antropológica referida pela legislação.

Com isto o MPF pede ao magistrado competente uma decisão para que se determine ao IBRAM a suspensão da LI concedida à TERRACAP.

3.1.4 Dos pedidos do MPF em vistas à salvaguarda dos direitos indígenas

O MPF, ao considerar o desfecho de incursões e violações de direitos indígenas na Reserva Bananal, remete-se a uma cabal demonstração colacionada na ACP quanto à caracterização antropológica da comunidade do Bananal, com isto suscitando a instalação

imediate de Grupo Técnico (GT) para Identificação e Delimitação da área pela FUNAI, repudiando a continuidade ao licenciamento do Setor Habitacional Noroeste sem a resolução jurídica da questão indígena, aduzindo diversos pedidos de antecipação de tutela para impedir as violações suscitadas na área, bem assim provimentos meritórios para:

- condenar a FUNAI a constituir imediatamente o GT de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Bananal;
- condenar a FUNAI a manifestar-se de modo preciso sobre os estudos técnicos pertinentes no Processo de Licenciamento do Setor Habitacional Noroeste;
- condenar o IBRAM a cassar a LI nº 08/2008, bem assim a que realize obras que possam impactar a área reivindicada pelos indígenas do Bananal;
- condenar o IBRAM a exigir as alterações nos projetos do Setor Noroeste para compatibilizá-los com os direitos indígenas;
- condenar a TERRACAP a abster-se de praticar atos infringentes do modo de ocupação e da área reivindicada pela Comunidade Indígena Bananal, inclusive atos de transmissão imobiliária ou intimidação/ameaça aos membros da comunidade indígena;

3.2 Alegações da FUNAI na ACP

A FUNAI, no âmbito da ACP tratada neste capítulo, aduz basicamente que a Fazenda Bananal não preenche o requisito da ocupação tradicional nos termos do art. 231 da CF/88 e do Dec. 1775/96. Reconhece que o Setor Habitacional Noroeste fora ocupado originalmente por 27 indígenas da etnia Fulni-ô, os quais saíram de seu antigo aldeamento do Ipanema, e depois por indígenas das etnias Fulni-ô no Município de Águas Belas (PE), constituindo uma comunidade pluriétnica donde constam Cariri-Xocó, tuxá, Guajajaras, Pataxós, kariri, Korubo. O órgão reconhece que a área é usada para moradia, cultivo de plantas e ervas medicinais, hospedagem de lideranças indígenas em trânsito, casa religiosa e centro de formação. Reconhece ainda a primeira reivindicação para regularização da ocupação em 1996 pela liderança indígena Santxiê Fulni-ô Tapuya, a pedir declaração de domínio por usucapião conforme art. 33 da lei 6.001/73, pelo que a FUNAI teria se manifestado pela impossibilidade de aplicação do instituto, tentando regularizar a área como Reserva Indígena (art. 26 do Estatuto do Índio), o que dependeria de doação, compra ou desapropriação. Alega que a TERRACAP não tinha interesse na venda ou doação e que a desapropriação só encontraria espaço diante da impossibilidade do reconhecimento, mas que estes direitos territoriais das etnias a que pertencem os moradores da fazenda já teriam

sido assegurados nas terras Fulni-ô, Kariri-Xocó, etc..., não havendo risco à sobrevivência física e ou cultural dos grupos a justificar esta desapropriação.

A FUNAI aduz que apenas em 2007 surgiria a demanda pela constituição de grupo de trabalho para identificação e delimitação da área como terra tradicionalmente ocupada, e que em junho de 2003 a Coordenadoria Geral já teria apresentado relatório de levantamento prévio concluindo pela impossibilidade do reconhecimento como terra indígena tradicionalmente ocupada, uma vez que a realização de rituais e a reprodução física e cultural não conduziriam, por si só, à tradicionalidade da ocupação. Seria imprescindível, também, que a terra se localizasse dentro de uma região com vínculos históricos (não necessariamente imemoriais) da etnia. No caso, todavia, os vínculos históricos se encontrariam nas terras indígenas situadas no Estado de Pernambuco. Com isto alega que estaria a tomar medidas para resguardar a comunidade a partir da aquisição ou doação, já que esta não pode ser demarcada como terra indígena, e que a TERRACAP não teria interesse na venda ou doação da área. Alega a FUNAI que estaria atuando pela permanência dos indígenas no local, com envio à TERRACAP do Ofício 298/PRES, encaminhado, a postular por uma solução de consenso com participação dos índios para o resguardo ao direito reivindicatório de permanência no local ocupado há mais de vinte anos.

Em referência aos TACs assinados perante o MPF, a FUNAI afirma que o primeiro TAC havia sido anulado e que o segundo continuaria a produzir seus efeitos, inclusive quanto à licença de instalação e remoção dos indígenas, mas que teria se posicionado desde o início pela não remoção dos indígenas, e que estaria atuando para obter uma resolução consensual pela via da aquisição ou doação do imóvel, de modo que o início dos estudos estaria previsto tão somente para janeiro/2010, para que as diligências fossem efetuadas por antropólogos indicados pela própria comunidade indígena, e que estas diligências afastariam a necessidade de antecipação dos efeitos da tutela, e que depois disto é que teria elementos técnicos suficientes para constituir grupo técnico ou manifestar-se pelo descabimento da demarcação da área como terra indígena, hipótese na qual passaria a atuar pela aquisição ou doação do terreno para constituição de reserva indígena nos termos do art. 26 da lei 6.001/73.

O órgão indigenista afirma que não se oporia à suspensão da LI e das obras da TERRACAP, no entanto opondo-se à constituição naquele momento de grupo de trabalho, uma vez que a suspensão da licença de instalação tornaria possível aguardar o julgamento da demanda para, caso for, condenar a FUNAI na obrigação de constituir o grupo sem nenhum prejuízo aos indígenas, dizendo que a medição preliminar da área vindicada já teria sido feita consoante mapa e anexos e que a definitiva só seria possível após estudos de identificação e delimitação da terra indígena nos termos do Decreto nº 1.775/96, constituição de GT este que implicaria em gastos públicos quicá irreversíveis

diante da aplicação dos efeitos da antecipação de tutela, e que teriam mais de 400 estudos aguardando, estudos de identificação e demarcação com reivindicações mais antigas que a fazenda bananal.

3.2.1 Relatório – Coordenação Geral de Demarcação e Proteção (CGDP)

A FUNAI relata na ACP que em novembro de 2009 foi realizado levantamento topográfico na Reserva Indígena Bananal, situada no Setor Habitacional Noroeste na cidade de Brasília/DF e que o topógrafo, acompanhado de policiais federais, identificou área aberta por tratores, tendo sido levado a uma área que fora aberta por tratores com uma largura de aproximadamente 30 metros, e mais de 1.200 metros de comprimento, aparentando ser uma avenida. O indígena lhe havia dito que na área havia plantação de várias espécies de plantas medicinais e plantação de piqui que foram totalmente destruídas.

Do relatório contido na ACP consta área percorrida de aproximadamente 35 ha, com a identificação da área de intervenção.

3.2.2 Ofício 734/DAF – FUNAI

Por fim, a FUNAI anexa aos autos da ACP o Ofício 02774-2009, encaminhado por meio da diretoria de assuntos fundiários ao antropólogo Jorge Eremites de Oliveira, indicado pelo indígena representado na ACP, João Mário Veríssimo (Santxiê Tapuya), para a realização de diligência/estudos complementares na Área bananal, anexando o Parecer Técnico nº 34/CGID, que contextualiza o processo administrativo.

3.3 Manifestação do IBRAM

Em linhas gerais, o IBRAM invoca a regularidade das licenças em razão dos TACs celebrados pelo MPF, aduzindo que a questão da ocupação indígena no local da implantação do setor habitacional vem recebendo adequado tratamento no licenciamento ambiental, não havendo razão jurídica para suspensão ou alteração do licenciamento.

Invoca a LP concedida pelo IBAMA, da qual constaria a solução pelo empreendedor da questão das famílias indígenas e conforme a condicionante nº 2.35, dizendo que a solução haveria sido dada pelo MPF e que a ação é incoerente e despropositada. Remete-se a manifestação da TERRACAP em que esta alude ao fato de que, embora o primeiro TAC de 17/07/2008 tenha sido anulado, subsiste o 2º TAC, referindo-se ao Ofício 058/2009 PROJU, bem assim ao fato de que não se aplicaria a tese segundo a qual o segundo TAC anulado em função da não participação da FUNAI representa o não cumprimento da condicionante 2.35 referida na LP e que inclusive o TAC 2 prevê a obrigação do Ibama de

expedir a LI, e que a solução definitiva das condicionantes somente poderiam ser exigidas do empreendedor por ocasião da licença de operação.

Alega a unilateralidade da decisão anulatória do TAC pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MP, o que só poderia ser feito por decisão judicial em ação anulatória, aludindo a ação anulatória ajuizada pela comunidade indígena Cariri-Xocó e Tuxá, processo nº 2008.34.00.023390-8. O IBRAM alega ainda que a questão fundiária foi devidamente tratada na LP e LI, que não é razoável pedir a suspensão do empreendimento, que o MP já se posicionou pela transferência dos ocupantes e que a FUNAI se pronunciou diversas vezes pelo não enquadramento dos ocupantes no conceito de terra indígena tradicionalmente ocupada.

3.4 Ação Cautelar proposta pelos indígenas da Reserva Bananal

No decurso da ACP tratada neste capítulo, é proposta Ação Cautelar por Santxiê Tapuya, Towê Fulni-ô e o grupo indígena Cariri-Xocó e Tuxá face à TERRACAP, IBAMA e FUNAI, compreendendo a área poligonal noroeste de Brasília, território sagrado dos pajés, em especial atenção a área de 4ha sobre a qual incidiu o pedido de demarcação em 1996, de 4 famílias: 2 Fulni-ô Tapuya, 1 Tuxá, 1 Cariri-Xocó, área esta que estaria a integrar o patrimônio da TERRACAP por ato de transmissão pela Novacap em 15.05.1993. A ação visa resguardar as casas e ocas para existência física e cultural dos indígenas na área compreendida por 41 mil metros quadrados, cercada por mata nativa de cerrado, não provida de energia elétrica ou sistema de saneamento ou coleta.

Relatam que o Processo FUNAI/BSB/1607/96 compreendeu o pedido de providências de regularização pela FUNAI à TERRACAP – Of. 336/DAP/96, processo este extraviado, e cuja nova autuação se deu sob o nº 230/2003.

Os autores referem-se à criação de novos corredores habitacionais no Setor Habitacional Noroeste, previsto por Lúcio Costa em “Brasília Revisitada”, quando já se tinha indícios da ocupação indígena, remetendo-se à posse tradicional dos Fulni-ô Tapuya desde 1969 – território sagrado dos pajés (Fazenda Bananal) – poligonal Noroeste de Brasília, Plano-Piloto.

A área de domínio da TERRACAP por transmissão de domínio pela NOVACAP – Certidão do 2º Ofício do Registro de Imóveis de Brasília, seria compreendida por cerca de 4 ha, área constituída por mata nativa do cerrado com edificação de casas e ocas indispensáveis para a existência física e cultural dos autores e suas famílias, as quais estariam sofrendo tentativas de retirada do local, levando ao pedido do Santxiê Tapuya perante a FUNAI em 1996 para a identificação e demarcação – pedido FUNAI/BSB/1607/96, de modo que a FUNAI entendeu equivocadamente em solicitar a regularização da posse à TERRACAP – Ofício 336/DAF/96, processo este extraviado (só teria restado a folha de

rosto da autuação).

Os autores remetem-se a documentos avulsos em nova autuação – 074/97 – PRESI, donde consta resposta da TERRACAP dizendo que: "[...] comunica impossibilidade de atendimento ao solicitado e informa que esta empresa adotará, oportunamente, medidas necessárias objetivando a liberação da área", de modo que as razões do não atendimento estaria esclarecida no Ofício 029/99 GABIN – TERRACAP, donde consta que: "[...] no que se refere a informação de que esta empresa adotaria, oportunamente, medidas necessárias à liberação da área, foi no sentido de desobstruí-la, vez que a mesma insere-se no perímetro definido para o futuro Setor Habitacional Noroeste e não liberá-la para atender à solicitação da supracitada comunidade indígena".

Informam os autores que a ocupação do Setor de Expansão Urbana do Setor Noroeste foi prevista por Lúcio Costa - "Brasília Revisitada" - 1987, em referência à ACP 2000.01.1.068613-8, cuja liminar impediu a continuação do projeto pela ausência de licenciamento, no entanto o projeto fora retomado em 2007 com o arquivamento da ACP e a concessão de LP pelo IBAMA, tendo este órgão ultrapassado suas competências estabelecendo no item 2.35, como condição para a validade da LP, "obter da FUNAI um posicionamento definitivo sobre a situação das famílias que ocupam parte da área solucionando imediatamente o caso", o que constaria do processo 191000070/1997. Depois disto haveria uma solicitação da TERRACAP à FUNAI pelo Of. 550/2007-PRESI/TERRACAP no sentido de desocupação da área para prosseguimento do licenciamento ambiental do Setor habitacional Noroeste, tendo a FUNAI, pelo Ofício 932/GAB/DAF, informado que é contrária à remoção das famílias indígenas, pretendendo que o DF doasse a área para a reserva indígena, afirmando não se responsabilizar por atos da TERRACAP. Deste modo, o pedido demarcatório de 1996 FUNAI/BSB/1607, restaurado sob o nº 1230/2003/FUNAI, nunca foi concluído, tendo sido interposta em 2005 a ação de manutenção de posse nº 2005.34.00.018402-7, com indeferimento da Inicial.

Deste modo, os indígenas alegam perante a Justiça Federal a violação de direito de posse permane sobre a área ocupada tradicionalmente, contra ações de remoção forçada dos autores, direito este o qual independe da demarcação de terras, tal qual previsto pelo art. 25 do Estatuto do Índio.

Remetem-se a registros da presença indígena na área desde 1967 – declaração da Casa do Ceará, que prestava serviço à FUNAI, e Ofício 007/DAS de 25.08.1994, o qual noticia a delimitação da área de ocupação tradicional. Tal fato teria sido objeto de documentos acostados no processo administrativo 1230, extraviado pela TERRACAP, em estudo de Stella Ribeiro da Matta Machado, então coordenadora da área etnográfica XV, da Coordenadoria Geral de Identificação e Delimitação (CGID) da FUNAI, a qual referencia, em seus estudos, a não destinação de terras à etnia Fulni-ô em Águas Belas (PE), de onde teriam emigrado.

A permanência do grupo na região não se deu apenas em razão de moradia, mas substancialmente, em razão da historicidade dos seus antepassados na região e em função da força espiritual que os entrelaça com a terra. Este fator favoreceu a vinda posterior de outros grupos indígenas, de modo que se fixaram na área pleiteada, orientados pelo cacique Fulni-ô, em 1969, época em que a área era ainda área rural. Ali se estabeleceram com ânimo permanente com o fim de preservar sua existência tradicional e realizar suas atividades com o artesanato tribal, a agricultura e a criação de pequenos animais, preservando a mata nativa do cerrado, bem assim introduzindo outras espécies arbóreo arbustivas e favorecendo a tradicionalidade do vínculo espiritual com a natureza. Os Fulni-ô-Tapuya trouxeram sementes especiais de milho e de espécies de plantas medicinais, bem como outras espécimes que segundo suas tradições são indispensáveis para a realização de seus rituais sagrados. Em razão da força espiritual do local o grupo indígena realiza os cultos e liturgias de sua religiosidade que não admite expressões em qualquer lugar senão naquele indicado pela espiritualidade de seus antepassados e do “grande espírito Tupã”, situação esta que se perpetua com os remanescentes da comunidade. O acervo do bioma medicinal é referência para quase todas as etnias em trânsito em Brasília, que ali frequentam como local de alta espiritualidade indígena. Em razão desse fato, o local é designado por Território Sagrado dos Pajés, tradicionalidade esta corroborado pelos estudos de Stella da Mata Machado, fato ainda reconhecido pelo GDF e com recomendação à FUNAI acolhida pelo CGID e determinação para constituição do GT em 14 de outubro de 2003.

A FUNAI não demarcou a terra, apesar da realização da plotagem dos pontos geográficos – Memo 146/DEID-FUNAI em 18.03.2003, com tramitação administrativa viciada pelo descaso, razão a qual ensejara a intervenção por parte do MPF – reunião em 18 set 2003, em que se definiu que a questão seria solucionada pela 6ª Câmara de Copordenação e Revisão do MPF. Esta expediu em 13 out 2003 a Nota Técnica nº 185, que concluiu pela regularização do território junto à FUNAI e que esta procedesse à identificação e delimitação da área. Sugeridos os nomes para a composição do GT, não se deu prossecução ao mesmo, verificando-se uma série de intencionais equívocos e desmandos administrativos protagonizados pelos sucessivos diretores e coordenadores das áreas de delimitação e demarcação, o que impediria a solução da demarcação requerida inicialmente em 1996, pelo autor Santxiê Tapuya.

Em síntese, os autores da cautelar aduzem que a posse indígena foi reconhecida, porém não formalizada, pois o processo de demarcação não foi concluído, referindo-se a entendimento do STF no Mandado de Segurança nº 16443, segundo o qual o que se determina a posse é o modo de ocupação tradicional, exarado o entendimento segundo o qual:

não está envolvido, no caso, uma simples questão de direito patrimonial, mas também um problema de ordem cultural, no sentido antropológico, porque essas terras são o habitat dos remanescentes das populações

indígenas no País. A permanência dessas terras em sua posse é condição de vida e de sobrevivência desses grupos, já tão dizimados pelo tratamento recebido dos civilizados pelo abandono em que ficaram” (Min. Victor Nunes Leal – MS 13433 STF).

Concluem pela insubsistência de título de propriedade sobre áreas de posse indígena, evocando o art. 20, XI da CF/88, vez que a condição de ser terra indígena desencadeia a demarcação como ato declaratório (STF na ACO 312-QO/BA), de modo que a terra integra o domínio da União e encontra-se afetada ao usufruto e posse do grupo indígena, havendo que se falar ainda no efeito desconstitutivo do domínio dos demais entes federativos.

Casuisticamente, a omissão da ré FUNAI em concluir o procedimento nos termos do Decreto 1.775/96 manteria os autores na incerteza jurídica quanto a proteção da sua posse na área do setor poligonal noroeste, ao que os autores da Ação Cautelar evocam o art. 10 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), bem assim, em referência à criação da FUNAI pela Lei n.º 5.371/67 e ratificada pela Lei n.º 6.001/73, a garantia à inalienabilidade e à posse das terras que ocupam e ao usufruto exclusivo das riquezas nela existentes, a par do dever de exercício do poder de polícia pelo órgão indigenista, nos termos do Decreto n.º 4.645/2003.

Os autores remetem-se à licença prévia do IBAMA – 020/2007 E CONDICIONANTE – Item 2.35, relatando os esforços da TERRACAP em retirar os índios do local – Of. 550/2007, bem assim à doação de 6 milhões de reais em convênio entre o GDF e a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi)

É inegável, segundo os indígenas postulantes, reconhecer que a ausência da demarcação administrativa, contribuiu substancialmente para a situação de insegurança que perdura há quase dez anos e que os submete a um sofrimento sem dimensões, a par da pretensão da TERRACAP e do DISTRITO FEDERAL de sobrepor um setor habitacional para a classe média e alta na região onde habitam os autores, o que seria manifestamente inconstitucional e carecedor de medida judicial de tutela inibitória.

Com base em suas exposições, os índios pedem em juízo a suspensão da LP por vício insanável em face da área ser tradicional, e alternativamente a abstenção do IBAMA de conceder LI em razão do projeto sobrepor-se a área de ocupação tradicional. Em face da TERRACAP pedem a abstenção de atos de remoção e de iniciar procedimento licitatório, seja pela expedição de edital para possíveis obras de infra-estrutura ou divulgação para venda ou concessão de uso. Em face do DF solicitam a abstenção de ato autorizativo de remoção, abstenção de expedir ato normativo para início de procedimento licitatório ou de realizar obra de infra-estrutura ou ato vinculado que inviabilize o exercício da posse livre. Em face da FUNAI, enfim, requerem a abstenção de atos de natureza conciliatória para remoção ou ocupação como reserva até a decisão sobre a ocupação tradicional, bem assim o exercício do poder de polícia para proteção física dos autores.

3.5 Da primeira decisão de mérito no âmbito da ACP

Em julho de 2008 a Justiça Federal decide pela não tradicionalidade dada área, alegando tratar-se de terra desapropriada pelo poder público e de titularidade da TERRACAP, corroborando o entendimento da FUNAI, bem assim reforçando a decisão no sentido de tratar-se de área urbana em cuja cercania existem outros ocupantes, não indígenas, que lá construíram barracos de madeira para residirem com suas famílias.

3.6 Ação Declaratória promovida pela Defensoria Pública

Em seguida à decisão de mérito denegatória das demandas indígenas postuladas na ACP tratada neste capítulo, a Defensoria Pública promoveu, em prevenção à Ação Cautelar proposta pelos indígenas referidas anteriormente, a Ação Declaratória em representação da Comunidade Indígena Fulni-ô Tapuya e Comunidade Indígena Cariri-Xocó e Tuxá, movida contra a União Federal, FUNAI, IBAMA, TERRACAP e DF, na qual pedem a declaração de terra enquanto tradicionalmente ocupada na área de 41.189 metros quadrados, cujo processo administrativo de demarcação estaria regulamentado pelo Decreto presidencial 22/1991. A dizer de graves violações ocorridas na Comunidade Bananal, aduzem que:

A falta do reconhecimento, aliada à inércia quanto à proteção dessa área, tem propiciado todo tipo de tentativas de invasão da mesma por parte de pessoas que, movidas por interesses escusos, buscam inescrupulosamente explorar os recursos da área, colocando em risco a segurança das COMUNIDADES INDÍGENAS FULNI-Ô TAPUYA e CARIRI-XOCÓ E TUXÁ, em especial, conforme divulgado nos meios de comunicação local, pela intenção do Distrito Federal e TERRACAP em implantar o empreendimento imobiliário SETOR NOROESTE, violentando as Comunidades Indígenas em seus direitos garantidos pela Carta Magna.

Remetem-se à preservação levada à cabo pelos indígenas da biodiversidade do cerrado, existindo no local reservatório natural de água potável para abastecimento de Brasília e afluentes da bacia do lago Paranoá, situada na encosta da Região Bananal, tombada pela ONU em 1992 enquanto “Reserva da biosfera mundial”, o que seria reconhecido pela FUNAI e DF, de acordo com placas apostas no local. O direito à posse indígena é, consoante as alegações apresentadas, independente de demarcação, por disposição do art. 25 da Lei 6.001/73 e art. 231 da CF/1988. Alegam, nesta orientação, que o IBAMA ignorara o conflito, apesar de conhecê-lo, e ainda declarara que os condicionantes deveriam ser cumpridos nas próximas fases de implementação do empreendimento.

Atestam que os investimentos estariam intrinsecamente associados à especulação imobiliária afirmada, dado o grande interesse do setor, de modo que os empresários estariam se empenhando no sentido da liberação do projeto urbanístico, para o qual teriam pago

4 milhões de reais, aludindo aos vícios da LP do empreendimento do Setor Habitacional Noroeste.

Relatam que o grupo Fulni-ô é proveniente do aldeamento Ipanema, no município de Águas Belas, agreste pernambucano, descendentes dos índios carijó ou carijó, cujas terras lhes foram doadas em 1705 pela Carta Régia 33 de 05/06/1705, e que teriam chegado a Brasília entre os anos de 1967/1968. À época, o extinto Serviço de Proteção ao Índio (SPI) tomou a terra da tribo em Pernambuco, dando parte à igreja e parte para os fazendeiros não índios. O SPI teria então regularizado em 1928 apenas as terras que lhes foram doadas em 1705 (aldeia águas belas), através da Carta Régia 33, de 05/06/1705. Em 1877, Pernambuco dividiu a terra doada pela Carta Régia em 427 lotes que demarcaram e descaracterizaram a terra doada. Paralelamente a isto ocorrera uma seca na região com consequências drásticas na época, bem assim a subdivisão da área pelo Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, por meio do Decreto nº 367, pelo que se distribuiu aos indígenas “Títulos Provisórios de Posse dos Lotes” através do Serviço de Proteção ao Índio (SPI). Assim, os índios foram pra Brasília de carona em caminhões de “bóia-frias”, abrigados pela Casa do Ceará – convênio com a FUNAI para fornecer assistência aos índios na capital. Alguns indígenas trabalharam como pedreiros na construção do bairro Bandeirante (Esplanada dos Ministérios).

A Defensoria Pública explica ainda que os índios não entraram antes com o pedido de regularização por conta do regime militar – processo 1607/FUNAI/BSB/96, posteriormente encaminhado à TERRACAP pelo of. 336/DAF/96, e que ocuparam uma área de cerrado com máx. 10 mil metros quadrados entre o Carrefour norte e a via W4 Norte, ao lado do Parque Ecológico de Brasília. No entanto a compra da posse e do termo de transmissão remete-se a área de 41.189 metros quadrados – cálculo analítico de área realizado pela Divisão de Demarcação e Fiscalização (DDF) da Superintendência de Assuntos Fundiários (SUAF) em 16/10/1991 – A redução teria ocorrido em razão de invasores - Relatório 008/2002 – NPO, de 5/10/2002.

Relatam que na casa religiosa do Bananal funciona também o Conselho Mundial dos Pajés e que lá cultivam mandioca, plantas medicinais, feijão e milho para o consumo. A área reivindicada é sede da Confederação nacional dos Pajés, ligada ao Conselho Mundial dos Pajés (Toronto/EUA), funcionando no local uma escola de agrofloresta e plantas medicinais. Atestam ainda a ausência de licenciamento arqueológico – ofício de 2008 ao IPHAN, e que ocupam a área há 35 anos, mantendo preservada a vegetação nativa de cerrado, bem assim os cuidados para com o meio ambiente, o que não teria ocorrido sem a presença persistente dos índios.

Solicitam, por fim, à Justiça Federal, a anulação da LP 020/2006, a declaração da área de 4 ha ou a necessária à manutenção sustentável da Reserva Indígena, como terra tradicionalmente ocupada pelas comunidades indígenas Fulni-ô Tapuya e Cariri-Xocó

e Tuxá, bem assim solicitam em Juízo ao IPHAN a informação sobre a existência de concessão de licenciamento arqueológico – art. 20/CF, Lei 3024/61, Res CONAMA 01/86 e Portarias IPHAN 07/88 e 230/02/ e à UnB a composição de comissão técnica para elaborar o laudo pericial antropológico.

3.7 Ação Cautelar Inominada c/c antecipação de tutela – Comunidade Indígena Fulni-ô Tapuya x FUNAI, DF e TERRACAP

Com a intensificação das incursões na Comunidade do Bananal e violações de direito, é intentada, em 2009, Ação Cautelar Inominada com pedido de antecipação de tutela da Comunidade Fulni-ô Tapuya em face da FUNAI, DF e TERRACAP, pela qual pede-se que a TERRACAP abstenha-se de realizar a licitação nº 01 de 2009 (20/01/2009), uma vez que a área indígena não fora demarcada, pedindo-se, na ação principal, o provimento para a determinação de obrigação de fazer à FUNAI para consituir GT e demarcar a terra, a qual teria sido doada pelo GDF em 1969 aos índios Tapuyas, o que estaria comprovado na ação de manutenção de posse nº 2008.34.00.020440-3. Os autores aludem a uma ocupação de 40 anos da terra, fato este que se pode inferir do Ofício 007/2008/PN/PRDF, de autoria do Procurador da República do DF, Dr. Pedro Nicolau Moura Sacco, evocando o art. 33 da Lei 6.001/73, segundo o qual: “ O índio, integrado ou não, que ocupe como próprio, por dez anos consecutivos, trecho de terra inferior a cinquenta hectares, adquirir-lhe-á a propriedade plena.”

Mencionam o TAC 006/2008 com o objetivo de regularização e a continuidade do licenciamento ambiental do Setor Habitacional Noroeste, mediante a fixação de obrigações a serem cumpridas pelos compromissários, cuja cláusula 3ª, §1º, alínea f, continha o compromisso da TERRACAP de demarcar uma área de 12 ha inserida na poligonal da ARIE Cruls, a ser criada, e realocar a comunidade alegada indígena cuja localização atual interfere no Setor Habitacional Noroeste - SHNW, arcando com os custos referentes a implantação da infra-estrutura básica de água, luz, drenagem pluvial e esgoto, bem como construir as residências em acordo com as famílias indígenas que atualmente ocupam a área, ou outra solução acordada entre o Segundo Compromissário e a citada Comunidade. Mencionam ainda o Ofício 058/2009, pelo qual a TERRACAP diz que a área jamais foi objeto de demarcação como terra indígena, sob o argumento de que esta deveria decorrer de preservação do habitat do remanescente das populações indígenas do país, e que o o Setor Habitacional Noroeste estaria sendo implantado em virtude de interesse público e considerando o Plano-Piloto de Brasília.

3.7.1 Manifestação do MPF

Face à Ação Cautelar Inominada representada pela Defensoria Pública, o MPF alude à decisão de 24 de novembro de 2008 para que a TERRACAP se abstinhasse de realizar atos de infração à ocupação indígena, aludindo também à oitiva dos requeridos sobre a antecipação de tutela em cumprimento do art. 2º da Lei 8.437/92. Afirma então que a decisão estaria sendo descumprida por empreiteira responsável pelas obras do setor, a qual estaria abrindo ruas e derrubando mata nativa e sem preocupação de preservação da área ocupada pela Comunidade Indígena do Bananal.

A partir destas considerações requer a determinação à FUNAI para proceder à medição preliminar da área, notificando a TERRACAP sobre os limites encontrados, bem assim o provimento no sentido de determinar ao IBRAM a notificação do empreendedor com vistas à obrigação de não fazer e a fiscalização do cumprimento das condicionantes pela TERRACAP, sobretudo em que pese a alienação de lotes que interferem na área indígena pretendida, de aproximadamente 50 ha, nos termos da LP 20/06, e por fim o advertimento à TERRACAP da decisão, sob pena de multa.

3.8 Manifestações ulteriores no decorrer da ACP

- Após a manifestação do MPF, a Procuradoria da República no DF – MPF, malgrado a proposição de medida judicial que pôs fim ao ICP n. 1.16.0000.000301/2008-83, determina a necessária instauração de novo procedimento administrativo, com a formação de novos autos.
- Em seguida, a Associação Cultural Povos Indígenas relata a degradação do cerrado e infringências na área pela empresa Dan Hebert.
- Em decisão exarada no âmbito da 21ª Vara da Seção Judiciária do DF, o juiz federal declina de sua competência à 2ª Vara/redistribuição, mantendo a decisão de suspensão de atos pela TERRACAP até a apreciação liminar do juízo competente.
- Apreciação do MP para que sejam os pedidos liminares ratificados e apreciados pelo juízo ao qual declinou-se a ação.

3.8.1 Decisão

A Justiça Federal invoca, no âmbito da motivação para decisão meritória do caso, decisão anterior em que se entende que a jurisprudência do TRF da 1ª Região é no sentido de que o direito dos indígenas às terras que ocupam tradicionalmente independe da demarcação das mesmas. Remonta à indagação sobre a tese da tradicionalidade da ocupação na área a ser destinada à implantação do Setor Noroeste em que se considera a

terra enquanto desapropriada pelo poder público e de propriedade da TERRACAP, ao que refere-se ao “estudo de fundamentação” realizado pela FUNAI – Coordenação-Geral de Identificação e Delimitação da FUNAI, atestando a presença de famílias oriundas de diferentes unidades da Federação.

Rejeita a tese do MPF em razão de uma existência de mais famílias de indígenas e não indígenas, e em razão de ser a área “flagrantemente” urbana, entendendo que a área não pode ser enquadrada como terra tradicionalmente ocupada pelos índios.

3.8.2 Agravo de Instrumento

Em destaque ao art. 20 da CF/1988 e das terras tradicionalmente ocupadas serem consideradas bens da União, o MPF interpõe Agravo de Instrumento, aduzindo que:

O texto Constitucional tratou não apenas do reconhecimento das áreas já habitadas pelos grupos indígenas, mas também daquelas áreas que, mesmo com o transcorrer do tempo, avanço da ocupação urbana e formação latifundiária do homem branco com a consequente expulsão dos índios para reservas, continuam fortemente ligadas à tradição, usos e costumes desses grupos.

Com isto, o direito originário seria superior e anterior a qualquer outro direito fundiário e por isso independente de títulos dominiais, conforme interpretação do STF no RE 183.188-0/MS - DESVINCULAÇÃO DO ATO DE RECONHECIMENTO FORMAL DO DIREITO ORIGINÁRIO SOBRE AS TERRAS, interpretação esta também corolário da Constituição anterior e incorporada no art. 25 da recepcionada Lei 6.001/1973.

O magistrado refere-se à Portaria/PRES/FUNAI 73, de 27 de janeiro 2010, a qual determinou a realização de estudo técnico na área Fazenda Bananal. Diz que embora não concluídos os estudos estes apontam para a tradicionalidade – NT 185-P/2003 e Parecer 99/2009 – analista pericial antropólogo da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.

Destaca, em seguida, o relatório da Stella da Mata Machado (2003) – ocupação há 35 anos e que até hoje mantém preservada a vegetação nativa de cerrado, estudo o qual remonta à aquisição da posse de 41.815 metros quadrados em 1969, área habitada em caráter permanente e oficialmente reconhecido pelo GDF, aduzindo que somente com a conclusão dos estudos técnicos do órgão indigenista é possível definir a tradicionalidade, a qual, uma vez verificada, implica na nulidade de pleno direito dos títulos, por se tratar de terra indígena, então propriedade da União – art. 20, XI, da CF/1988.

3.9 Manifestação da EMPLAVI INCORP. IMOB. LTDA. como terceiro interessado

Manifesta-se a EMPLAVI INCORP. IMOB. LTDA. como terceiro interessado, aduzindo que havia sido derrubada a suspeição da Juíza que decidira pelo indeferimento da ACP, destrancando Recurso Especial que estaria a tramitar perante o STJ.

3.9.1 Manifestação do MPF

O representante do MPF remete-se a laudo antropológico conclusivo pela tradicionalidade – portaria 73 de 16/01/2010 – FUNAI e FUNAI-DPDS nº 8 de 11/06/2011, anexando estes laudos e referindo-se aos antropólogos Jorge Eremites e Levi Marques Pereira, de modo que estaria superado o fundamento no qual se sustentou o juízo em sede de cognição sumária, fazendo-se mister a reavaliação dos pedidos do MPF em sede de antecipação de tutela, referindo-se, ainda à invasão da área reivindicada pela EMPLAVI em 03/10/2011, quando teria ocorrido o cercamento e desmatamento de 3 ha de terra. Reforça o laudo antropológico pela tradicionalidade da ocupação indígena e a história da presença Fulni-ô na área, juntando o registro de ocorrência nº 0202/2001 - SR/DPF/DF, datado de 03/10/2011, donde constam os desmates, cercamentos e outras violações promovidas na área do Bananal.

3.10 O Setor Habitacional Noroeste e a Reserva Bananal

O deslinde da trama envolvendo o conflito da comunidade pluriétnica que hoje habita o local conhecido como Reserva Bananal foi retratado no documentário "Sagrada Terra Especulada"⁶, o qual ilustra de maneira contundente o descaso para com os residentes originários de uma terra cuja posse é legítima, mas cuja realidade passa despercebida aos olhos dos interesses mercadocêntricos afetos à negociação das terras por empreiteiras e incorporadoras imobiliárias, em conjunto com a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) e demais órgãos que irão figurar nas investigações levadas à cabo pelo Ministério Público Federal na defesa dos direitos tradicionais indígenas compreendidos neste caso.

O Governo do Distrito Federal, a partir da criação da Lei nº 9.262/1996, e conforme será tratado no capítulo 4, tenta respaldar, através desta normativa, a manutenção de um *status quo* de propagação de parcelamentos irregulares em áreas de proteção na APA do São Bartolomeu, isto por via legislativa, ou seja, a envolver uma empresa pública gestora de terras, a Companhia Imobiliária de Brasília, que figurará no palco de uma auditoria

⁶ O documentário Sagrada Terra Especulada, da autoria de José Furtado, está disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=MHIDZdfp4bc>> Acesso em 21 jan. 2016.

contundente realizada pelo Tribunal de Contas da União, a comprovar a grilagem de terras por parte dos poderes distritais, a compreender a identificação de fraudes, propinas e expedientes corruptos deflagradores do caos urbanístico e da usurpação de poder.

O Setor Habitacional Noroeste, onde ocorrem as violações às comunidades indígenas referenciadas neste capítulo, é construído à revelia dos interesses dos reais ocupantes da terra, tendo sido edificados condomínios e empreendimentos de alto valor agregado, e não empreendimentos para o atendimento das classes populares, destoante, portanto, das previsões de expansão urbana para as classes c e d referenciados no "Brasília Revisitada", conforme tratado no capítulo 2, seção 2.4. Tal fato é identificado, por exemplo, nos inúmeros endereços na rede *web* de computadores contendo anúncios, referências, fotos e destaques sobre o Setor Habitacional Noroeste⁷.

Depreende-se que a propaganda que o lança como primeiro bairro ecológico do Brasil, em total discrepância à irregular ingerência em áreas de proteção nas imediações da APA do Rio São Bartolomeu, configura uma realidade em que presentes estão condomínios destinados a classes médias e altas, o que significa que a hipótese de expansão prevista pelo documento "Brasília Revisitada" (Vide capítulo 2, seção 2.4), a qual dar-se-ia em caráter excepcional e para o atendimento de demandas residenciais para as classes C e D, ou seja, para as classes populares, não se aplica, porquanto tratam-se de condomínios de alto valor e que se encaixam na lógica do capital incorporador referenciada no capítulo 2.

Os recursos públicos, neste íterim, não podem ser afetos à idéia de “vender aos ricos para investir para os pobres”. Tal é o que transparece quando se tem uma Lei como a de nº 9262/1996, a qual por sua própria definição autoriza a venda direta de terras da União e excepciona a regra da concorrência pública em razão de um pretenso "interesse social" invocado pela própria norma, como será estudado no capítulo seguinte. Ora são terras dentro de Área de Proteção Ambiental e deveriam então seguir um regime especial de ocupação, e não serem entregues a incorporadoras imobiliárias que ali vendem imóveis de alto valor agregado sob a propaganda de residências "ecológicas", expulsando a população indígena residente que ali exercia a posse legítima e constitucionalmente amparada enquanto ocupação tradicional, o que é no mínimo uma contradição ao próprio escopo destas áreas. É neste sentido que os parcelamentos não regularizáveis, a transgredir os planos urbanísticos e sob o contexto de inúmeras flexibilizações do zoneamento com vistas à consolidação de áreas dantes restritas à construção e à ocupação antrópica, que exsurge esta saga de violências, incêndios, destruição de mata nativa e toda a sorte de violações retratadas nesta Ação Civil Pública levada a efeito por representação do

⁷ Disponível em: <<http://www.politicaeconomia.com/2013/02/setor-noroeste-brasilia-fotos-2013.html>>; <<http://fatoonline.com.br/conteudo/8531/noroeste-o-sonho-ecologico-que-ainda-nao-virou-realidade?or=rss>>; <<http://www.zapimoveis.com.br/venda/apartamentos/df+brasilia++setor-noroeste>>; <http://www.vivareal.com.br/venda/distrito-federal/brasilia/bairros/noroeste/apartamento_residencial/>; <<https://www.youtube.com/watch?v=8uGswSuVrmc>> Acesso em: 29 jan. 2016.

Ministério Público Federal.

A situação jurídica relatada demonstra a ausência de um interesse público da Terracap e do GDF com relação ao real interesse social implicado, qual seja, o das populações tradicionais residentes e na titularidade de posse tradicional desde a década de 60 no Plano-Piloto.

Faz-se imperiosa, quanto a este caso, uma indagação sobre quais os reais interesses coletivos e quais os interesses individuais presentes no seio das relações público-privadas implicadas. *Qual o interesse público* é a grande questão que se transpõe para o caso dos condomínios irregulares na APA de São Bartolomeu, vez que a postura de grupos e atores sociais face ao meio ambiente e sob os auspícios de uma falsa "sustentabilidade" está a propagar vantagens midiáticas para a venda daquilo que é "ecologicamente correto", o que em verdade nada mais significa do que "vender para os ricos" sob o argumento de "comprar para os pobres", tal o sentido do art. 7º da Lei nº 9.262/1996, de modo que há uma quebra das concepções elementares de democracia e de justiça social a partir do momento em que a transgressão aos direitos indígenas revela um contexto de expulsão da terra e de negação de direitos por parte dos órgãos envolvidos na ACP retratada, os quais deveriam em verdade resguardar estes direitos, no entanto o violam, denegando os instrumentos de tutela e garantia para a proteção destas áreas e resguardo do fator socioambiental em sua integralidade.

3.11 Conclusão da ACP e discussões

A intensificação da luta pela terra se deu a partir da afirmação dos interesses de concretização do Setor Habitacional Noroeste de Brasília, ou Setor de Expansão Oeste, conforme remodelação da expansão do Plano-Piloto inaugurada pelo documento "Brasília Revisitada".

No âmbito do caso que ora se vislumbra, a Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal face à FUNAI, IBRAM e TERRACAP revela intensos esforços de etnias pluriétnicas pelo reconhecimento de terras e de seus direitos constitucionalmente consagrados, e nos termos das Declarações Internacionais de que o Brasil é parte.

No início de 2015 houve o reconhecimento de direitos indígenas pela Justiça Federal em áreas loteadas pela TERRACAP⁸, em alusão a fatos que contextualizaram o marco regulatório trazido pela Lei 9.262/1996, e objeto de votos díspares do STF quanto ao reconhecimento do vício material em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2990/2003, a qual tangencia os interesses indígenas na órbita do Santuário dos Pa-

⁸ Matéria jornalística disponível em: <<https://chicosantanna.wordpress.com/2014/01/07/noroeste-justica-federal-reconhece-direito-de-indigenas-em-area-que-terracap-quer-lotear/>> Acesso em 6 ago. 2015.

jés, abrangido por loteamentos informais e irregulares na região, uma vez que trata da desconsideração da concorrência pública em área de proteção.

A comunidade indígena do "Bananal", que reúne indígenas da etnia Fulniô/Tapuya⁹, à qual posteriormente se juntaram outras (Guajajara, Cariri, Cariri-Xocó e Tuxá), ocupa de modo tradicional, há mais de 30 (trinta) anos, área lindeira ao Parque Nacional de Brasília, instituído pelo Decreto nº 241, de 29 de novembro de 1961, e hoje com suas delimitações geográficas identificadas por meio da Lei nº 11.285, de 8 de março de 2006, localização lindeira esta que pode ser identificada nas fotos satelitares constantes do Anexo G, delimitada segundo pontos de interesse histórico-cultural e arqueológico vinculados à territorialização do Santuário dos Pajés.

Os índios, conforme os relatórios antropológicos que integram a ACP, plantam ervas medicinais, cultivam milho e mandioca, cultivam suas tradições e valorizam a terra cuidando de suas nascentes, no entanto foram alijados de seu espaço com a evolução destas construções e empreendimentos imobiliários a partir de uma lógica de expulsão e de denegação de direitos.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região reafirmou o direito de posse dos Xamãs-Pajés residentes no Santuário do Bananal, para o que o voto da relatoria compreendeu este posicionamento, transcrevendo-se o artigo 10 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, segundo o qual:¹⁰, o qual prenuncia o seguinte:

Os povos indígenas não serão desalojados pela força das suas terras ou territórios. Não se procederá a nenhum traslado sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados, nem sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que seja possível, a opção do retorno.

Sob um olhar crítico das questões levantadas pela ACP, é possível concluir, portanto, que há uma ausência de interesse social por parte dos órgãos gestores implicados no pólo passivo da demanda com relação à questão indígena e a luta pela terra.

O conhecimento tradicional associado é, neste sentido, toda informação ou prática de uma ou mais pessoas integrantes de comunidades indígenas sobre características e usos da biodiversidade, conceito este que se deve atrelar a uma concepção universal da própria responsabilidade, tal qual estatuído na "Carta da Terra". Segundo este documento, criado por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente ocorrida em 1992¹¹,

⁹ Esta etnia está presente desde 1969 no local, em área de aproximadamente 50 hectares.

¹⁰ Disponível em: <www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf> Acesso em 19 de abril de 2015.

¹¹ Organização das Nações Unidas (ONU). Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 3 a 14 de junho de 1992. Marco para a adoção, pelo Brasil, da Agenda 21, engendrando esforços para o desenvolvimento sustentável. Dados sobre a conferência disponíveis em: <<http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>> Acesso em: 28 jan. 2016.

em que estadistas do mundo todo discutiram, na cidade do Rio de Janeiro, uma pauta de atuação e parâmetro para o tratamento das questões ambientais,

Para realizar estas aspirações, devemos decidir viver com um sentido de responsabilidade universal, identificando-nos com toda a comunidade terrestre bem como com nossa comunidade local. Somos, ao mesmo tempo, cidadãos de nações diferentes e de um mundo no qual a dimensão local e global estão ligadas. Cada um compartilha da responsabilidade pelo presente e pelo futuro, pelo bem-estar da família humana e de todo o mundo dos seres vivos. O espírito de solidariedade humana e de parentesco com toda a vida é fortalecido quando vivemos com reverência o mistério da existência, com gratidão pelo dom da vida, e com humildade considerando em relação ao lugar que ocupa o ser humano na natureza¹².

Nesta direção, faz-se necessária a atenção ao princípio da *igualdade de tratamento dos cidadãos e das pessoas*, radcada na aplicação estrita do princípio da isonomia e corolário do regime constitucional democrático, bem assim à *responsabilidade integral do poder público e da sociedade civil*, refletidas no princípio da proteção integral, e à *conservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações*, descortinando epistemologicamente o caráter transgeracional do direito ambiental.

Resulta da presente análise, ainda, que os relatórios desvirtuados por força de decisões da FUNAI e os estudos apresentados quando da tentativa de delimitação destas áreas por iniciativa do indígena Fulni-ô Tapuya já atestavam a legitimidade da posse tradicional indígena sobre a área, indispensáveis ao tratamento do direito com relação às garantias decorrentes do disposto no art. 213 da CF/1988. Trata-se do reconhecimento, aos índios, de sua "organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam."

O art. 5º, inciso VIII, da Lei 9.985/2000, por sua vez, prevê o reassentamento de populações tradicionais em unidades de conservação quando sua permanência não é permitida, porém tal não é critério exclusivo e ou discricionário do Estado, vez que o pressuposto da área protegida é justamente a qualidade ambiental, qualidade esta que está a ser prejudicada em sua essência, viabilizando a construção de condomínios com graves consequências para o meio ambiente, tais como a impermeabilização do solo, o comprometimento de nascentes, as supressões de vegetação nativa identificadas na área.

De outra sorte, o aspecto do direito humano à terra é relegado a um segundo plano por incorporadoras, pela Terracap e órgãos distritais envolvidos, os quais desrespeitam o instituto da licença ambiental e das licitações públicas para então corroborar uma situação de violações, dando ensejo à identificação cabal da ausência de um interesse social quanto à questão antrópica envolvida no conflito pela terra em que pese à política legislativa adotada para fins da Lei nº 9262/1996, e quanto aos direitos fundamentais dos povos

¹² Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf> Acesso em 10 jun. 2015.

tradicionais violados, notadamente pelo órgão indigenista, a FUNAI, responsável pela demarcação das terras dos índios e pela elucidação da questão antrópica no conturbado processo de licenciamento levado a efeito para a "remoção" de indígenas pelos órgãos envolvidos neste processo.

Neste aspecto, importantíssimas as notas do Professor Walmott quanto ao papel contramajoritário dos direitos fundamentais, uma vez que estes servem como limites à atuação legislativa. De acordo com os seus ensinamentos, "os direitos fundamentais são concebidos como princípios e não como valores porque podem ser expressos através de modais deônticos (obrigatório, proibido e facultado), então se um direito fundamental proíbe o legislador infraconstitucional de legislar e este o faz, há uma violação." (BORGES; MARINHO, 2013, p.11).

4 A Lei nº 9262/1996 e o seu aspecto material de constitucionalidade

É fato que a intercorrência de expedientes danosos no local onde reside a comunidade indígena Bananal, tratado no capítulo 3, bem assim as violações de direitos por parte da TERRACAP e de empreiteiras, em conluio com os demais poderes constituídos, representam um completo descaso para com estas populações tradicionais e para com o meio ambiente. Ademais, tratam-se de violações que se tornaram recorrentes ao longo da saga que contextualiza as reivindicações perante a FUNAI para a demarcação e delimitação de área a partir de 1996, mesmo ano de promulgação da Lei nº 9.262/1996, legislação esta que irá "referendar" uma situação de completo caos urbano e de total irregularidade na administração e gestão das terras no Distrito Federal, uma saga que compreende um verdadeiro desvirtuamento das funções de Estado quanto ao resguardo do patrimônio público.

Humberto Ávila fala em "chuvas de leis", justificações principiológicas falaciosas e um certo obscurantismo oriundo da explosão de normas, decretos e instrumentos legais que confundem as pessoas, e que constituem verdadeiras situações de insegurança quanto à observância das finalidades publicísticas do Estado, o que se transpõe para a questão da multidimensionalidade apontada pelo Autor no âmbito da segurança jurídica: "A manutenção dos efeitos de ato inconstitucional relativamente a casos repetíveis é um incentivo à violação futura da Constituição. Viola-se a segurança jurídica em medida maior do que se a protege." (ÁVILA, 2011, p.52).

A "regularização" do que é "irregularizável", esta é a tônica a envolver o aspecto de constitucionalidade sobre a Lei nº 9262/1996¹, a qual, em linhas gerais, transfere a administração e fiscalização da APA do Rio São Bartolomeu ao Distrito Federal (Vide Anexo C).

Ora indaga-se qual a razão por que um caso de violações de direitos em área contígua à APA do Rio São Bartolomeu evidencia uma situação sobre a qual incide implicações relacionadas à Lei nº 9262/1996, cujo controle abstrato de constitucionalidade será referido em sede da Ação Direta de Constitucionalidade nº 2990/2003, em que pese à delegação de poderes administrativos e fiscalizatórios sobre a Unidade de Conservação (UC) transmitidos da União para o Distrito Federal. Ressalte-se, neste ponto, que o Rio Paranoá é tributário do Rio São Bartolomeu, de modo que a efetividade de sua proteção interfere diretamente no fluxo de recarga hídrica deste, pertencendo a um mesmo sistema

¹ BRASIL. Lei nº 9262, de 12 de janeiro de 1996. Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/1/1996, Página 561 (Publicação Original).

de águas, ora a fragilização de aspectos socioambientais interessam ao estudo destas áreas neste contexto de ocupação irregular do solo, valendo destacar que Brasília é a única metrópole no Brasil que possui um banco de terras (Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP) que controla 70% das terras do Distrito Federal, marcada por uma ocupação urbana segregada, em que o caso da Comunidade Bananal exsurge enquanto expoente máximo do desmantelamento e fragilização do interesse social legítimo sobre a terra, palco de violações a direitos indígenas.

4.1 Contextualização político-legislativa

A Lei nº 9262/1996 é estatuto normativo cujo objeto é a transferência da fiscalização e administração da APA do São Bartolomeu ao DF; autoriza a negociação de terras públicas da União, objeto de parcelamentos então realizados no âmbito do Poder Público distrital, pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), à dispensa de procedimentos licitatórios, estabelecendo o seu art. 3º e parágrafos, o seguinte:

Art. 3º As áreas públicas ocupadas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofreram processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública, poderão ser, no todo ou em parte, vendidas individualmente, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A possibilidade de venda a que se refere o caput só se aplica às áreas passíveis de se transformarem em urbanas, e depois de atendidas as exigências da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

§ 2º Poderá adquirir a propriedade dos lotes, nos termos do caput deste artigo, aquele que comprovar, perante a Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, ter firmado compromisso de compra e venda de fração ideal do loteamento, prova esta que deverá ser feita mediante apresentação do contrato firmado com o empreendedor do loteamento ou suposto proprietário, além da comprovação de que efetivamente pagou, ou está pagando, pelo terreno, através de cópias dos respectivos cheques e extratos bancários, ou comprovação de que tenha pago o terreno com algum bem que estava em sua esfera patrimonial.

§ 3º Quando o detentor da fração ideal não tiver quitado seu terreno, deverá comprovar, nos termos do parágrafo anterior, que iniciou o pagamento do mesmo anteriormente a 31 de dezembro de 1994.

§ 4º (VETADO) § 5º (VETADO) § 6º (VETADO) § 7º (VETADO) § 8º (VETADO) § 9º (VETADO) § 10. (VETADO) § 11. (VETADO)

§ 12. Para efeito das alienações previstas no art. 3º, serão desconsideradas nas avaliações as benfeitorias promovidas pelos efetivos ocupantes.²

A Lei nº 9262/1996 é fruto do Projeto de Lei nº 171/1995 apresentado ao Senado Federal - Projeto de Lei na Câmara Legislativa sob o nº 1369/95, com respectiva mensagem

² BRASIL. Art. 3º da Lei nº 9262, de 12 de janeiro de 1996. Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/1/1996, Página 561 (Publicação Original).

de veto ao Senado sob o nº 65/96³.

Verifica-se que a Lei nº 9262/1996 faculta a aquisição de lotes na região pela simples comprovação, perante a Terracap, de compromissos de compra e venda de frações ideais, comprovação esta que deverá ser procedida mediante apresentação do contrato firmado com o empreendedor do loteamento ou "suposto proprietário", além da comprovação de que efetivamente pagou o preço ajustado, ou que as prestações estão sendo realizadas no interesse do imóvel adquirido, através de cópias dos respectivos cheques e extratos bancários, ou comprovação de que o eventual comprador tenha pago pelo terreno com algum bem que constava de sua esfera patrimonial.

Os recursos advindos das negociações destas terras seriam, consoante determinação da própria Lei, destinados à construção de casas populares:

Art. 7º Os recursos auferidos nessas alienações serão destinados à construção de casas populares no Distrito Federal e as obras de infra-estrutura nos assentamentos habitacionais para populações de baixa renda⁴.

Por derradeiro, e vetados os artigos 4, 5, 6, 8, 10, 11 e 13 da Lei nº 9262/1996, conforme Mensagem de Veto ao Senado sob o nº 65⁵, a Lei nº 9262/1996⁶, prevê-se, ainda, o “rezoneamento” da Área de Proteção Ambiental pelo Distrito Federal, a ser aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, previsão esta notadamente contrária ao princípio da proibição do retrocesso, uma vez que implica em maior intervenção em áreas protegidas, como será tratado, rezoneamento este que foi levado a efeito em 2014 com a promulgação da Lei distrital nº 5433⁷.

Assim, estebelece o art. 9º da lei nº 9262/1996, que:

O Poder Executivo do Distrito Federal realizará o rezoneamento da APA, indicando em cada zona as atividades que poderão ser implantadas, bem como as respectivas restrições e proibições. Parágrafo único. O rezoneamento será submetido à aprovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

O art. 11 da Lei nº 9262/1996, por sua vez, prevê a designação, pelo Poder Executivo, de Conselho Supervisor da APA em 90 (noventa) dias, dispondo o art. 12 sobre a desconsideração de benfeitorias para efeito de avaliação dos imóveis compreendidos nas hipóteses

³ Projeto de Lei nº 171, de autoria do então Senador José Roberto Arruda, encaminhado à Câmara - Projeto nº 1369, vetada nos termos da Mensagem de Veto nº 65/96.

⁴ BRASIL. art. 7 da Lei nº 9262, de 12 de janeiro de 1996. Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/1/1996, Página 561 (Publicação Original).

⁵ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 171. Mensagem de Veto nº 65.

⁶ BRASIL. Lei nº 9262, de 12 de janeiro de 1996. Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/1/1996, Página 561 (Publicação Original).

⁷ BRASIL. Distrito Federal. Lei nº 5433, de 19 de maio de 2014. Publicado no DOE em 20 mai 2014.

nela previstas: “Para efeito das alienações previstas no art. 3º, serão desconsideradas nas avaliações as benfeitorias promovidas pelos efetivos ocupantes.”

Trata-se de uma referência implícita aos condomínios irregulares no Distrito Federal, bem assim de condomínios e núcleos urbanos que foram objeto de parcelamento do solo urbano em áreas antes restritas pelas normas de zoneamento do território, áreas da União que sofreram parcelamento do solo urbano reconhecido pelo Governo do Distrito Federal.

4.1.1 Das razões de veto ao Projeto de Lei nº 171/1996

A Mensagem Presidencial de Veto nº 165 ao Projeto de Lei nº 171⁸, é bastante elucidativa quanto a propostas elencadas no projeto de lei que destoam da ordem constitucional, e podem ser assim sintetizados:

4.1.1.1 Veto ao Art. 2º do Projeto de Lei nº 171/1996

"Art. 2º - A APA da Bacia do Rio Bartolomeu será supervisionada pelo órgão ambiental do Distrito Federal, que poderá estabelecer convênios para cumprimento do estabelecido no artigo anterior."

4.1.1.1.1 Razões do veto

O rio São Bartolomeu é rio federal e sua administração e supervisão pertence à União, por se tratar de direito inerente à propriedade, poder de supervisão então indelegável, o que feriria ainda matéria *interna corporis* do GDF quanto à indicação do órgão responsável pela supervisão da APA.

Considerações: De fato, ao definir o patrimônio do rio que banha mais de um estado sob a titularidade da União, a teor do art. 20 da CF/1988, estaria o legislador a corromper a competência constitucional desta, vez que a delegação de poderes não exclui o exercício da tutela no que tange à salvaguarda do bem ambiental, razão precípua da definição do legislador constitucional no que respeita às competências comuns estatuídas pelo art. 23, inciso VI, para fins de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

4.1.1.2 Veto ao § 4º do Art. 3º do Projeto de Lei nº 171/1996

§ 4º - Cada pessoa que pagou ou está pagando pela transação fictícia de compra e venda de terrenos somente poderá adquirir a propriedade de, no máximo, uma fração ideal dos loteamentos, cabendo-lhe optar por qual deseja adquirir, no caso de ter transacionado a compra de mais de uma fração ideal, à exceção daqueles que já tenham construído sua residência ou estabelecimento comercial, até a data de 31 de dezembro

⁸ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 171. Mensagem de Veto nº 65/96.

de 1994, sobre mais de uma unidade de fração ideal, hipótese em que poderão adquirir o número de frações ideais sobre as quais edificaram.

4.1.1.2.1 Razões do veto

Fica indefinida a titularidade dos terrenos públicos objeto das transações fictícias de compra e venda referenciadas na norma, se da União ou do Distrito Federal. Se da União há o ferimento do art. 37 da CF/1988, se do DF, atrita com o art. 18 da Carta Política.

Considerações: A impossibilidade de definição da cadeia de registros imobiliários no Distrito Federal não pode ser superada por uma artificiosidade da Lei, uma vez que esta verificação é indispensável à regular transação do bem em caráter legítimo.

4.1.1.3 Veto ao § 5º do Art. 3º do Projeto de Lei nº 171/1996

§ 5º Para o início das vendas a que se refere este artigo, a Terracap deverá, dentro do prazo de noventa dias, com auxílio do Ministério do Exército, proceder ao levantamento da real localização dos loteamentos implantados na APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, indicando, mediante apresentação da documentação pertinente, se a área onde foi empreendida cada condomínio é pública ou particular, bem como se dentro dos loteamentos existem edificações na situação indicada no parágrafo anterior.

4.1.1.3.1 Razões do veto

O dispositivo contraria os art. 142 e art. 84, inciso VI, da CF/1988, sendo tarefa privativa do Presidente da República a atribuição de poderes ministeriais.

Considerações: De fato, a competência para definir este "auxílio" do Ministério do Exército não pode sobrepor-se às definições do legislador constitucional quanto a prerrogativas de competência.

4.1.1.4 Veto aos §§ 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11 do Art. 3º do Projeto de Lei nº 171/1996

§ 6º Aqueles que discordarem do posicionamento da Terracap quanto à dominialidade da área onde foi implantado o condomínio poderão, individual ou coletivamente, questionar, em Juízo, através da apresentação de escrituras públicas ou privadas obrigatoriamente sujeitas à perícia técnica de falsidade material ou ideológica, bem como do levantamento de toda a cadeia dominial.

§ 7º Os adquirentes da propriedade dos lotes, nos termos dos parágrafos anteriores, deverão edificar suas residências dentro do prazo máximo de cinco anos, sob pena de o Distrito Federal reaver o imóvel, restituindo o preço, mais as despesas efetuadas pelo comprador.

§ 8º O contrato de compra e venda será rescindido, de pleno direito, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial, se o comprador

prestar declaração falsa no processo de habilitação à compra, hipótese em que fará jus à devolução da quantia paga, sem qualquer reajuste.

§ 9º A avaliação do preço de venda das áreas, assim como as condições das alterações, deverão ser estabelecidas pela Caixa Econômica Federal, em conjunto com a Terracap.

§ 10. As avaliações serão realizadas segundo os métodos usualmente utilizados pela Caixa Econômica Federal e pela Terracap, desconsiderados fatores especulativos do mercado imobiliário de Brasília.

§ 11. As avaliações realizadas pela Caixa Econômica Federal, em conjunto com a Terracap, bem como a relação dos respectivos ocupantes adquirentes, serão publicados por três dias consecutivos no Diário Oficial da União.

4.1.1.4.1 Razões do veto

As matérias tratadas nos parágrafos do art. 3º vetados dizem respeito à economia interna do GDF, o que contraria o art. 18 da Constituição.

Considerações: Por certo que se tratam de questões internas ao GDF quaisquer nortivas que digam respeito à negociação de terras públicas sob sua atribuição, desde que observada a legislação cível e administrativa. No entanto, os dispositivos versam sobre questões outras, a dizer de assuntos internos e que, a exemplo da questão de possibilidade de recorrer em juízo sobre discordâncias com a Terracap, o que é por óbvio matéria do legislador constitucional originário quanto ao acesso universal à jurisdição, conforme insculpido no inciso XXXV do art. 5º da Carta da República.

4.1.1.5 Veto ao art. 4º do Projeto de Lei nº 171/1996

Art. 4º As áreas públicas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu passíveis de alienação, desocupadas ou que não vierem a ser vendidas aos beneficiários desta Lei, serão alienadas, nas mesmas condições estabelecidas, em concorrência pública, tendo como preço mínimo de venda o resultante da avaliação realizada pela Caixa Econômica Federal, em conjunto com a Terracap.

Parágrafo único. Nas hipóteses previstas neste artigo, as benfeitorias realizadas pelos respectivos ocupantes serão indenizadas, nas mesmas condições licitadas, pelo valor das avaliações das referidas benfeitorias, a serem fixadas pela Caixa Econômica Federal, em conjunto com a Terracap.

4.1.1.5.1 Razões do veto

As mesmas razões do veto aos §§ 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11, do art. 3º, e quanto ao parágrafo único, o veto ao art. 4º torna-o inócuo.

Considerações: Indenizar benfeitorias em licitações é uma implicação que decorre da própria aplicação da lei, em especial ao que se refere à obrigatoriedade da indenização de benfeitorias necessárias afeto aos direitos civis. Ademais, há que se considerar que

a apropriação do público pelo privado corrobora o fato da presença de uma saga de utilização do patrimônio público em Brasília que sobreleva e ou reduz preços de imóveis para gerar esquemas de desapropriação fraudulenta a ferir o Erário, como tratado no processo administrativo levado a conhecimento do TCU, como tratado na seção 4.2.3.

4.1.1.6 Veto ao art. 5º do Projeto de Lei nº 171/1996

Art. 5º A Caixa Econômica Federal e a Terracap procederão, perante os órgãos administrativos do Governo do Distrito Federal, Cartórios de Notas e Cartórios de Registro de Imóveis, à regularização dos títulos dominiais dos imóveis alienados, correndo as despesas por conta dos adquirentes.

4.1.1.6.1 Razões do veto

A matéria nele tratada diz respeito à economia interna do governo do Distrito Federal, pois disciplina mecanismo para regularização dos títulos dominiais dos imóveis que vierem a ser alienados, afrontando a regra constante do art. 18 da Constituição. Além disso, ao incluir a Caixa Econômica Federal nessa regularização, investe contra o art. 61, § 1º, inciso II, letra e, da Constituição que estabelece serem da iniciativa exclusiva do Presidente da República as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições dos ministérios e órgãos da administração pública.

Considerações: A competência para regularizar imóveis é do cartório do registro de imóveis em si, e dos oficialatos correspondentes às matrículas dos imóveis negociados, não se tratando de uma competência da Terracap ou da Caixa Econômica Federal.

4.1.1.7 Veto ao art. 6º do Projeto de Lei nº 171/1996

"Art. 6º A Caixa Econômica Federal e a Terracap farão jus, individualmente, a 1% (um por cento) sobre o valor de cada contrato, como pagamento de serviços prestados à União, nos termos desta Lei."

4.1.1.7.1 Razões do veto

O veto ao art. 5º torna a disposição inócua.

Considerações: Não há esta figura da prestação de serviços remunerados entre os entes de direito público interno no âmbito do ordenamento jurídico pátrio.

4.1.1.8 Veto ao art. 8º do Projeto de Lei nº 171/1996

"Art. 8º É facultado à Ordem dos Advogados do Brasil e ao Ministério Público designarem representantes para acompanhamento das alienações de que trata esta Lei."

4.1.1.8.1 Razões do veto

No que respeita ao Ministério Público, a faculdade inserida no dispositivo constitui iniciativa privativa da Instituição, em face da autonomia a ela deferida pelos §§ 1º e 2º do art. 127 de Constituição.

Considerações: Em realidade, as faculdades da OAB e MP estão definidos por seus estatutos de regência, respectivamente o Estatuto da OAB e a Lei orgânica do Ministério Público.

4.1.1.9 Veto ao art. 10 do Projeto de Lei nº 171/1996

"Art. 10 Caberá recurso ao Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal CONAM, quanto às decisões tomadas pelo órgão ambiental do Distrito Federal referentes à APA da Bacia do Rio São Bartolomeu."

4.1.1.9.1 Razões do veto

A disposição trata de matéria situada no universo da competência privativa do governo do Distrito Federal, sendo defeso à União nela interferir, em face da norma insculpida no art. 18 da Constituição. De outra parte, ao alterar a regra para recurso, invadiu atribuição privativa do Presidente da República, inscrita no art. 61, § 1º, letra e, da Constituição.

Considerações: Sendo o CONAM órgão do Distrito Federal, de acordo com o art. 6º da Lei nº 9.985/2000, os recursos às decisões devem se dirigir ao CONAMA, órgão consultivo e deliberativo competente no âmbito do SNUC.

4.1.1.10 Veto ao art. 13 do Projeto de Lei nº 171/1996

"Art. 13. - Revogam-se as disposições em contrário, em especial o parágrafo único do art. 1º e os arts. 13, 14 e 15 do Decreto nº 88.940, de 7 de novembro de 1983, naquilo que se referir à APA da Bacia São Bartolomeu."

4.1.1.11 Razões do veto

A revogação do § único e arts. 13, 14 e 15 do Decreto nº 88.940, de 7 de novembro de 1983, que dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu, implicaria excluir da União o seu direito de se manifestar sobre as decisões relativas à mesma APA, o que constituiria violação dos art. 20 e 225 e seu § 1º, da Constituição. A par disto, dita revogação, ao excluir órgãos da administração federal da supervisão da APA, invade a atribuição privativa do Presidente da República instituída no art. 61, § 1º, letra e, da Constituição.

Considerações: A Lei não tem o condão de competir para com o Decreto de criação da UC, em que pese à exclusão da União sobre a gestão da APA, até por que o pressuposto para a realização desta gestão tem o caráter cooperativo, decorrência do próprio sistema constitucional de repartição de competências. Outro modo, excluir a União implicaria em desnaturar o caráter federal da APA e as prerrogativas da própria União com relação ao exercício comum das prerrogativas de tutela ao meio ambiente em sua função constitucional originária.

4.2 Da decisão do STF na ADI nº 2990/2003

Em linhas gerais, ao decidir pela constitucionalidade da Lei nº 9262/1996, em especial o art. 3º e seus parágrafos, objeto do conhecimento no controle jurisdicional de constitucionalidade levado a efeito por meio da ADI nº 2990/2003⁹, o STF assim o fez com base na dispensa de licitação e sob o argumento de que se aplica à espécie normativa a inviabilidade de competição, aduzindo que a lei é constitucional e procedente a hipótese de exceção invocada face ao Estatuto das licitações e contratos - Lei nº 8.666/1993. Assim versa a sua Ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º, CAPUT E §§, DA LEI N. 9.262, DE 12 DE JANEIRO DE 1.996, DO DISTRITO FEDERAL. VENDA DE ÁREAS PÚBLICAS PASSÍVEIS DE SE TORNAREM URBANAS. TERRENOS LOCALIZADOS NOS LIMITES DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA DA BACIA DO RIO SÃO BARTOLOMEU. PROCESSO DE PARCELAMENTO RECONHECIDO PELA AUTORIDADE PÚBLICA. VENDAS INDIVIDUAIS. AFASTAMENTO DOS PROCEDIMENTOS EXIGIDOS NA LEI N. 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1.993. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INOCORRÊNCIA. 1. A dispensa de licitação em geral é definida no artigo 24, da Lei n. 8.666/93; especificadamente — nos casos de alienação, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública — no seu artigo 17, inciso I, alínea "f". Há, no caso dos autos, inviabilidade de competição, do que decorre a inexigibilidade de licitação (art. 25 da lei). O loteamento há de ser regularizado mediante a venda do lote àquele que o estiver ocupando. Consubstancia hipótese de inexigibilidade, artigo 25. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

Decisão

O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e, por maioria, julgou-a improcedente, vencidos os Senhores Ministros Joaquim Barbosa

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2990/2003. Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00022 EMENT VOL-02286-01 PP-00180.

(Relator) e Ricardo Lewandowski, que davam pela sua procedência, e a Senhora Ministra Cármen Lúcia, que a julgava procedente apenas em parte, para excluir a expressão "dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993", constante do caput do artigo 3º da lei impugnada. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Lavrará o acórdão o Senhor Ministro Eros Grau. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Falaram, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, Procurador-Geral da República e, pelo *amicus curiae*, Distrito Federal, o Dr. Túlio Márcio Cunha e Cruz Arantes, Procurador-Geral do DF. Plenário, 18.04.2007¹⁰

4.2.1 Da manifestação do DF no papel de *amicus curiae*

O Distrito Federal, no papel de *amicus curiae*, invocara a aplicabilidade da exceção à licitação pública exercida pela lei questionada, a qual teria o condão de fazê-lo por encontrar-se no mesmo patamar de horizontalidade normativa, aduzindo, em síntese, que a norma não extrapolaria os limites do art. 37, inciso XXI, da CF/1988. Alega então que:

A norma impugnada não promove dilapidação do patrimônio público na medida em que haverá venda dos imóveis localizados nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, com avaliação de mercado e os recursos reverterão para construção de casas populares e obras de infra-estrutura nos assentamentos habitacionais para populações de baixa renda.

4.2.2 Da manifestação do MPDFT no papel de *amicus curiae*

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), ingressando na ADI nº 2990/2003 no papel de *amicus curiae*, manifestou-se pelo total descabimento da norma objeto de controle abstrato, postulando que:

(...) a norma impugnada, permissiva daquilo que se convencionou chamar de "venda direta" de áreas públicas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, representa verdadeira quebra do postulado fundamental da Carta Magna que impõe a alienação do bem público precedida do processo licitatório, "que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes." A amplitude e o alcance, vale dizer, afigura-se inegável, na medida em que a norma permite - o que se afigura mais grave - a regularização e legitimação de **ocupações ilegais**, premiando, assim, invasores.

(...)

Historicamente, com amplo e incontestável apoio na legislação de regência, o **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios** sempre se dedicou à questão do **parcelamento ilegal do solo**, popularmente conhecido como "condomínios irregulares". Por conta da carência de moradia e à especulação imobiliária, tal prática se proliferou em todo o Distrito Federal - principalmente em áreas públicas - visando atender a classe média da população.

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2990/2003. Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00022 EMENT VOL-02286-01 PP-00180.

Numerosos **artifícios ilegais** foram usados pelos "empREENDEDORES". A administração pública, por sua vez, **falhou** na fiscalização e coibição à instalação de loteamentos que não obedeceram as etapas legalmente previstas.

(...)

No entanto, o dispositivo impugnado nesta ADI, como visto, autoriza, com dispensa de licitação, a alienação de bens públicos a particulares que ocupam **ilegalmente** a respectiva área.

4.2.2.1 Dos votos sobre a constitucionalidade ou não da Lei nº 9262/1996

Reconhecendo o caráter abstrato e geral da norma, o Sr. Ministro Joaquim Barbosa, relator da ADI 2990, a dizer que em julgado do STF reconheceu-se que a "determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos"¹¹.

O relator afirma que a licitação é uma exigência, corolário dos princípios da igualdade perante a lei, da impessoalidade e da moralidade administrativa. Aduz que apenas em casos excepcionais é que o legislador ordinário é autorizado a criar situações de dispensa da licença, perquirindo-se sobre a aplicação da mesma em termos de contemplação legal e, bem assim, sobre a razoabilidade da dispensa. Em suma, afirma que:

A lei ora atacada afigura-se desproporcional justamente porque está legitimando a irregular ocupação de terras públicas em detrimento do interesse público consubstanciado, no que tange à alienação de bens públicos, na obtenção do melhor preço em regular procedimento licitatório.

(...)

Em outras palavras: no controle concentrado de constitucionalidade estamos nos defrontando com lei federal que contraria frontalmente o comando constitucional inserido no art. 37, XXI da Constituição, sob o pretexto de "consolidar uma situação de fato preexistente".

(...)

A lei ora atacada afigura-se desproporcional justamente porque está legitimando a irregular ocupação de terras públicas em detrimento do interesse público consubstanciado, no que tange à alienação de bens públicos, na obtenção do melhor preço em regular procedimento licitatório.

(...)

Repito, a simples previsão de venda direta de bem público, sem licitação, configura a inconstitucionalidade arguida pelo procurador-geral da República, por violação ao art. 37, XXI da Constituição de 1988. As situações concretas devem ser resolvidas através dos meios adequados.

As discussões referidas na ADI orbitaram sobre a questão fática das ocupações irregulares, de modo que a Sra. Ministra Cármen Lúcia, invocando os fins sociais e as exigências do bem comum a que o juiz deve atender na aplicação da lei (art. 5º da LICC), considerou inconstitucional apenas a parte final do art. 3º da Lei nº 9262, em que pese à

¹¹ BRASIL. STF. ADI 21137, DJ 12.05.00.

dispensa dos procedimentos da Lei 8666/1993, de modo que, em tese, ficaria a cargo do legislador verificar os casos em que haveria a aplicação das hipóteses de dispensa, sem fazer "tábula rasa" do art. 22, XXI, da Lei de Licitações, cortando o projeto tão somente quanto à referência à observância dos procedimentos da Lei nº 8666/1993, mas não a dispensa em si. Invoca então o direito de preferência referido no Estatuto da Cidade.

Destaca-se, neste sentido, o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, o qual, a corroborar a preocupação suscitada na Plenária sobre situações em que se postula o favorecimento de população de baixa renda, não se possa ter regularizada a situação fundiária, referindo-se à mal elaboração do § 2º do art. 3º quanto ao benefício indistinto não apenas de classes menos favorecidas economicamente, mas também daqueles que se aproveitaram da inércia do poder público para se assentarem em terras públicas, acompanhando o voto da relatoria, a dizer que, eventualmente, daria pela "higidez constitucional de uma lei que, no caso concreto, regularize uma situação fundiária para favorecer classes de baixa renda."

O voto do Ministro Eros Grau é pela inteira improcedência da Ação. Em síntese, remete-se ao art. 17, alínea F, da lei 8.666/1993, a qual prevê a alienação de imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública especificamente criados para esse fim. Aduz o seguinte: "A situação é anterior, porque o pressuposto da licitação é a competição. e aqui não é possível competir: o loteamento será regularizado exatamente com a venda para aquele que ocupar o lote."

O voto do Ministro Carlos Britto cogita sobre o tratamento da questão ambiental suscitada na Lei quanto a negociação de terras sob a condição de obediência à Lei nº 6766/1979, ao que o relator responde que não há a análise da questão do impacto ambiental, ou qualquer regulação na lei sobre a proteção de mananciais, a dizer que está-se a legitimar a usucapião de terras públicas. Para o Ministro Carlos Britto, o § 1º da Lei resolveria a questão, ao condicionar a possibilidade de venda às áreas urbanas e que atendam à exigências da Lei nº 6766/1979, ao que rebateram-se os argumentos de que não há discriminação quanto aos adquirentes, os quais por sua vez invadiram áreas públicas, ocupando 60% da APA do São Bartolomeu. Carlos Britto então diz se tratar de uma situação concreta que se consolidara à revelia da lei, mas com base na remição à obediência da lei de uso e ocupação do solo descrita na norma questionada vota em direção à improcedência da ação.

Vota ainda pela denegação do pedido o Ministro Cezar Peluso, sob o argumento da presunção de que :

quem celebra contratos em loteamentos irregulares, ignorando a impossibilidade jurídica de, pelos meios ordinários, tornar-se proprietário da área, são pessoas de baixa renda, ou de situação econômica menor. Por quê? Porque, segundo o que se costuma acontecer, quem tem maior capacidade aquisitiva não corre risco de investir de perder capital na

suposta aquisição de terreno que, evidentemente, não poderá adquirir. Então, tudo isso conspira a favor dos escopos sociais da lei, que teve em mira resolver situação concreta, de caráter social, de pessoas que, pela presunção, são de baixa condição econômica. Essa norma, portanto, com tais características, tem razões **a fortiori** em relação aos casos a que se referia a ADI nº 1.300, em que as condições eram até muito mais favoráveis aos ocupantes: quase todos servidores públicos, ocupantes de imóveis que se lhes permitiu adquirir sem licitação.

O Ministro Gilmar Mendes, por sua feita, motivou sua decisão, em linhas gerais, aduzindo que a questão urbanística e ambiental fica contemplada pelo § 1º do art. 3º da lei questionada. "Trata-se, em verdade, de um procedimento de regularização que o legislador federal poderá ter de fazer em determinadas situações." Acompanha o voto do Ministro Eros Grau, dizendo que "não se cumpriria a finalidade de pacificar e de regularizar a situação já consolidada."

O Ministro Sepúlveda Pertence, por fim, remete a questão a um juízo de razoabilidade para eliminar a hipótese de abuso do poder legislativo, ao que considera a lei questionada uma "lei excepcional para uma situação excepcional vivida no Distrito Federal, em função mesmo do histórico da implantação da Capital da República e de certos comportamentos, que prefiro não comentar, de administrações passadas. Julgo improcedente a ação."

4.2.3 Da grilagem de terras no DF: Fiscalização da Terracap e lesão ao patrimônio da União

Em solicitação da Comissão Parlamentar de Inquérito do Congresso para fiscalização na Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) e apuração de irregularidades praticadas em desapropriações e grilagem de terras públicas, em referência ainda à Proposta de Fiscalização Financeira e Controle nº 56/2001¹², pede-se ao Tribunal de Contas da União (TCU) que fiscalize a Companhia Imobiliária de Brasília, pelo que foi determinada a realização de auditoria, constatados o superfaturamento de loteamentos no Distrito Federal pela Terracap, de acordo com a Decisão nº 1692/2002 da Plenária do TCU¹³, pelo

¹² A Proposta de Fiscalização Financeira e Controle nº 56/2001, de autoria dos Deputados Geraldo Magela, Pedro Celso, Agnelo Queiroz e Alberto Fraga, elenca os seguintes fatos:

- alteração da destinação de terrenos de uso comercial ou residencial para postos de revenda de combustíveis;
- aumento do gabarito original de lotes residenciais e comerciais, acarretando ônus ao governo local, em razão da necessidade de ampliação do uso da infra-estrutura urbana;
- "grilagem" de terras públicas federais;
- "valores pagos por desapropriações e avaliação de lotes e projeções transferidos na forma de dação em pagamento"

¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 015.645/2001-0. DECISÃO 1692/2002 ATA 47 – PLENÁRIO. Relator: ADYLSO MOTA - Solicitação formulada por Comissão Parlamentar.

que foram analisados diversos casos de desapropriações de terras, constatando-se que:

Com efeito, a partir de solicitações de particulares pleiteando desapropriação ou permuta de seus imóveis, a Terracap procedia a avaliações baseadas em critérios incompatíveis com as características dos imóveis - baixa liquidez, ausência de benfeitorias adicionais e obrigações tributárias em atraso -, ensejando vultosos lucros aos beneficiários. De modo a conferir uma aparência de legalidade às suas ações, a Terracap iniciava a desapropriação pela via judicial, concretizando-a, posteriormente, mediante acordo amigável.

O relatório também elenca, quanto às irregularidades lesivas ao patrimônio da Terracap (e, em consequência, da União, que detém 49% do capital social da empresa), a ocorrência de desapropriações irregulares, “grilagem” de terras públicas e doações irregulares, aduzindo que:

A Unidade Técnica analisou 4 casos de desapropriação que ensejaram proposta de instauração de tomadas de contas especiais com citações que totalizam R\$ 55.263.627,73. A Unidade Técnica propôs a citação apenas dos agentes públicos (Diretores, membros do Conselho de Administração e servidores da Terracap).

Os fatos relacionados à “grilagem” de terras públicas são, de acordo com a proposta da Unidade Técnica, objeto de audiências preliminares e de determinações.

As doações irregulares, relacionadas à utilização do patrimônio da Terracap para financiar ações do Governo do Distrito Federal, já constitui objeto do TC 011.403/2002-9, razão pela qual a Unidade Técnica, endossada pelo Ministério Público, propõe sua desapensação dos presentes autos, para fins de análise mais aprofundada e adoção das preliminares cabíveis.

O Ministério Público, representado pelo eminente Procurador-Geral, concorda em essência, com a Unidade Técnica, introduzindo, basicamente, dois ajustes àquela proposta:

1º) nos casos de irregularidades cujos danos já haviam sido estimados pela Unidade Técnica (todos relativos a desapropriações), a citação como responsáveis solidários - fundada no art. 16, § 2º, “b” da Lei 8.443/92 - também dos terceiros desvinculados da Administração que tenham, de qualquer modo, concorrido para o dano; e

2º) a conversão dos fatos relacionados à área em que se instalou o denominado “Condomínio RK” em Tomada de Contas Especial, com a citação dos agentes públicos envolvidos e dos particulares que tenham concorrido para a prática das irregularidades e delas se beneficiado.

A responsabilização solidária de particulares que se beneficiam do ato irregular praticado pela Administração decorre do disposto no já mencionado art. 16, § 2º, “b” da Lei Orgânica deste Tribunal.

Fiscalização na Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP. Indícios de irregularidades em desapropriações e grilagem de terras públicas. Matéria tratada em autos de representação formulada pelo MP ao TCU. Competência do TCU para fiscalizar a entidade. Auditoria realizada. Constatação de dano ao patrimônio da União. Constituição de tomadas de contas especiais com vistas à citação e audiência dos responsáveis. Ciência ao Congresso Nacional e órgãos de supervisão e controle. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?grupoPesquisa=JURISPRUDENCIA&textoPesquisa=PROC:1564520010>> Acesso em: 23 jan. 2016.

No caso das desapropriações, os particulares desapropriados foram identificados pela Unidade Técnica e receberam valores muito superiores aos de mercado pelas áreas expropriadas¹⁴.

Com as constatações de danos ao patrimônio da União, foi determinada medida cautelar de indisponibilidade de bens requerida pelo Ministério Público, para ressarcimento aos prejuízos ao Erário¹⁵.

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 015.645/2001-0. DECISÃO 1692/2002 ATA 47 – PLENÁRIO. Relator: ADYLLSON MOTTA - Solicitação formulada por Comissão Parlamentar. Fiscalização na Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP. Indícios de irregularidades em desapropriações e grilagem de terras públicas. Matéria tratada em autos de representação formulada pelo MP TCU. Competência do TCU para fiscalizar a entidade. Auditoria realizada. Constatação de dano ao patrimônio da União. Constituição de tomadas de contas especiais com vistas à citação e audiência dos responsáveis. Ciência ao Congresso Nacional e órgãos de supervisão e controle. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?grupoPesquisa=JURISPRUDENCIA&textoPesquisa=PROC:1564520010>> Acesso em: 23 jan. 2016.

¹⁵ "Com efeito, a partir de solicitações de particulares pleiteando desapropriação ou permuta de seus imóveis, a Terracap procedia a avaliações baseadas em critérios incompatíveis com as características dos imóveis - baixa liquidez, ausência de benfeitorias adicionais e obrigações tributárias em atraso -, ensejando vultosos lucros aos beneficiários. De modo a conferir uma aparência de legalidade às suas ações, a Terracap iniciava a desapropriação pela via judicial, concretizando-a, posteriormente, mediante acordo amigável. Finalmente, para cumprir os compromissos financeiros decorrentes das desapropriações, a Terracap dava em pagamento imóveis de sua propriedade, os quais, além de serem sub-avaliados, eram ainda submetidos a um 'desconto-padrão' de 8%, fato esse que, aliado à supervalorização do objeto da desapropriação, importava em ganhos expressivos para os particulares [...]. Como mencionado no Relatório de Auditoria, a área em que se situa o Distrito Federal era constituída por diversas fazendas de domínio particular. A Lei nº 2.874/56, que dispôs sobre a mudança da Capital Federal, no seu art. 24, ratificou, 'para todos os efeitos legais, o Decreto nº 480, de 30 de abril de 1955, expedido pelo Governador do Estado de Goiás, e pelo qual foi declarada de utilidade e de necessidade públicas e de conveniência de interesse social, para efeito de desapropriações', a área escolhida para constituição do Distrito Federal no Planalto Central. A Lei dispôs ainda que as desapropriações iniciadas poderiam continuar delegadas ao Governo de Goiás ou ser feitas diretamente pela União. Assim, a partir do primeiro semestre de 1955 foram realizadas diversas desapropriações, com vistas à construção da Nova Capital. Entretanto, devido à precariedade dos títulos dominiais de diversas propriedades, a desapropriação total do território do Distrito Federal não pôde ser concluída, restando áreas particulares imiscuídas às públicas, inclusive áreas de propriedade comum particular/pública, situação que deu origem a sérias dificuldades para verificação e localização das propriedades públicas, na maioria das áreas do DF. Essas dificuldades, aliadas às restrições de utilização de áreas do Plano Piloto, estimularam a proliferação de grande especulação imobiliária, lastreada, principalmente, na necessidade de moradia e no elevado poder aquisitivo da população local, e propiciaram o surgimento da figura do loteador clandestino, o grileiro, que constitui ilegalmente loteamentos (irregulares), tanto em áreas particulares quanto em áreas públicas, disponibilizando lotes por valores muito inferiores aos praticados pelo mercado em áreas legalizadas. O relatório da CPI da Grilagem da Câmara Legislativa do Distrito Federal demonstrou que os principais mecanismos utilizados na grilagem de terras públicas são os seguintes: deslocamento de títulos; forja de sucessores; apresentação de diversas petições de inventário para o mesmo de cujus; utilização de documentos vencidos de cadeias dominiais; cessão de direitos hereditários já inexistentes; aposição de escritos nas folhas em branco dos livros cartorários; aquisição de direitos hereditários inexistentes; e utilização do instituto do interdito possessório sobre terras públicas. Dessa forma, aproveitando-se de falhas no sistema de registros cartorários que tornam as fraudes difíceis de serem detectadas, tem sido possível a criação de áreas particulares sobre áreas públicas, utilizadas para comprovar a propriedade de diversos loteamentos irregulares no Distrito Federal. A equipe de auditoria analisou detalhadamente a questão do parcelamento do solo com objetivo de gerar subsídios para propostas que visem a desestimular ou bloquear as ações que possam vir a causar perdas para a Terracap. Essas perdas decorrem do fato de que o parcelamento irregular de área rural, com objetivo de propiciar a instalação de condomínios para fins habitacionais e comerciais,

Em que pese às decisões pelo TCU, o Governo do Distrito Federal, tendo impetrado, em 2002, mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal - Mandado de Segurança STF 24423 MS/DF¹⁶, obteve liminar que suspendeu a eficácia das deliberações do TCU face às irregularidades processadas perante o órgão de controle para apuração das irregularidades havidas.

tem reflexos negativos no patrimônio da Terracap, já que a empresa fica com seus projetos imobiliários comprometidos, devido a aspectos de limitação da infra-estrutura urbana disponível e desvalorização de seus imóveis por conta da concorrência. Ao longo dos trabalhos de auditoria foi verificada a existência de diversos loteamentos irregulares em terras da Terracap e da União. As aerofotografias acostadas aos autos mostram com clareza a localização desses em áreas já desapropriadas pelo Poder Público (vol.18, fls. 64/67). A seguir mencionam-se alguns dos casos mais significativos, evidenciando que praticamente todas as regiões do Distrito Federal foram afetadas pelo esquema de grilagem [...] Próximo a Sobradinho foram instalados em terras da Terracap parte do Condomínio Império dos Nobres e o Condomínio RK, a ser analisado no tópico seguinte. Na região do Lago Sul, encontram-se os condomínios próximos à ESAF, que se situam em áreas da Fazenda PAPUDA, desapropriada e de propriedade da Terracap, apesar de muitos acreditarem que se trata da Fazenda TABOQUINHA, vizinha à área. Há ainda o CONDOMÍNIO SOLAR DE BRASÍLIA, também localizado em área da Terracap e intensamente comercializado nos classificados de imóveis, grande parte envolvendo o método de grilagem com deslocamento de títulos particulares, mas também com parte envolvendo invasão clandestina de área pública decorrente da expansão dos condomínios instalados. Ainda no Lago Sul, próximo à Ermida Dom Bosco, o CONDOMÍNIO VILLAGES ALVORADA, que ocupa área pública da Fazenda PARANOÁ, de propriedade da Terracap, grilado por meio de direitos hereditários falsos combinado com deslocamento de títulos. Partindo-se em direção noroeste, próximo à Floresta de Brasília, instalou-se o loteamento LAGO OESTE, em terras da UNIÃO na antiga Fazenda CONTAGEM SÃO JOÃO, área de proteção de mananciais de incogitável ocupação. Compartilhando a área também está parte do Condomínio Mansões Colorado, encravado na área de captação de águas da CAESB. Também área da UNIÃO, a Fazenda Sálvia apresenta ocupação urbana irregular pouco após a segunda entrada de Sobradinho. As ocupações em áreas da UNIÃO já foram, inclusive, levantadas pela SPU, conforma se observa nos croquis presentes no vol. 63, fls. 109/112. Estas grilagens representam apenas uma ínfima amostra do que ocorre no Distrito Federal. Atualmente, podem ser encontrados nos classificados de jornais anúncios de loteamentos que nem existiam à época da CPI da Grilagem, mostrando que a atividade vem crescendo, inclusive com a comercialização de novas etapas nos condomínios grilados já existentes e denunciados pela CPI. 2.1 Grilagem de terras públicas que permitiu a instalação do Condomínio Residencial Rural RK (vol. principal, fls. 122/124 e 333/353 - Anexo IX do Relatório de Auditoria) O Relatório de Auditoria analisou o processo de divisão amigável executado pela Terracap, com a participação de membros do Grupo Executivo de Regularização Fundiária do Distrito Federal, instituído pelo Decreto/DF 15.775/94 e presidido pelo Governador do Distrito Federal, Sr. Joaquim Domingos Roriz. No referido processo de divisão amigável, constatou-se que a Terracap celebrou, após anuência do Grupo Executivo mencionado, contrato transferindo gratuitamente para a propriedade de particulares 72 alqueires de terras na Fazenda Sobradinho (ou Paranoazinho), sendo que tais terras já haviam sido desapropriadas, tendo a Terracap, inclusive, registro em cartório do imóvel como sendo de sua propriedade exclusiva. Sobre tais terras, acabou sendo instalado o Condomínio Rural RK, com cerca de 2133 lotes urbanos, boa parte, atualmente, ocupados, causando prejuízos diretos à Companhia."BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 015.645/2001-0. DECISÃO 1693/2002 ATA 47 – PLENÁRIO. Relator: ADYLSO MOTA - Solicitação formulada por Comissão Parlamentar. Fiscalização na Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP. Indícios de irregularidades em desapropriações e grilagem de terras públicas. Matéria tratada em autos de representação formulada pelo MP TCU. Competência do TCU para fiscalizar a entidade. Auditoria realizada. Constatação de dano ao patrimônio da União. Acolhimento da medida cautelar de indisponibilidade de bens requerida pelo Ministério Público. Determinação. Notificação. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?grupoPesquisa=JURISPRUDENCIA&textoPesquisa=PROC:1564520010>> Acesso em: 23 jan. 2016.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24423, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/09/2008, DJe-035 DIVULG 19-02-2009 PUBLIC 20-02-2009 EMENT VOL-02349-05

Por fim, foi afastada a competência do TCU, com a anulação das decisões anteriores da Corte de Contas, constando-se do relatório do Tribunal que:

Trata-se de trabalho de Auditoria realizado na Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP em atendimento à Decisão nº 54/2002-Plenário, objetivando esclarecer as questões suscitadas no TC-013.088/2000-7 e identificar responsáveis por conduta omissiva ou comissiva, pela prática de atos de gestão ruinosos ou de liberalidades que tenham causado dano ao patrimônio da entidade e, via de consequência, à União.

2. Após serem prolatadas as Decisões nºs 1.692 e 1.693/2002-Plenário, determinando a citação solidária de vários responsáveis e decretando a indisponibilidade de bens, o Governo do Distrito Federal impetrou mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal, obtendo liminar para suspensão das referidas decisões.

3. Mediante Acórdão nº 1436/2006-TCU-Plenário (item 9.3) foi sobrestado o presente feito até que fosse julgado o mérito do Mandado de Segurança nº 24.423/DF.

4. Concluído o julgamento do mandamus naquela Corte Suprema, sobreveio instrução da 2ª Secex, vazada nos seguintes termos:

"2. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS FATOS

2.1 Cuidam os autos de Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados no sentido de que o Tribunal realizasse procedimento de fiscalização na Terracap, em razão de indícios de irregularidades em desapropriações e "grilagem" de terras públicas, que poderiam concorrer para graves danos aos cofres do Tesouro Nacional.

2.2 Na Sessão de 06/02/2002, ao deliberar sobre a presente Solicitação, o TCU decidiu, dentre outras medidas, determinar "à Secretaria-Geral de Controle Externo, por intermédio da Unidade Técnica competente, que programasse, com urgência, a realização de Auditoria na Terracap para amplo esclarecimento das questões suscitadas nos autos, identificando responsáveis, por conduta omissiva ou comissiva, pela prática de atos de gestão ruinosos ou de liberalidades que tenham causado dano ao patrimônio da entidade e, via de consequência, à União"(Decisão nº 54/2002-Plenário - vol. principal, fl. 61).

2.3 Em atendimento foi designada equipe para a realização da Auditoria, conforme Portarias de Fiscalização nº 268 e 709, respectivamente, de 15/03/2002 e 06/05/2002 (fls. 71 e 74 - vol. Principal). Realizados os trabalhos, a equipe concluiu pela ocorrência de dano ao patrimônio da União.

2.4 Diante disso, o Tribunal, ao apreciar o Relatório de Auditoria, proferiu as Decisões nº 1.692 e 1.693/2002 - Plenário (fls. 546/553 - vol. 114). Mediante a Decisão nº 1.692/2002 - Plenário, determinou-se a constituição, em apartado, de tomadas de contas especiais com vistas à citação e à audiência dos responsáveis (fls. 546/550 - vol. 114). Por meio da Decisão nº 1.693/2002 - Plenário, decidiu-se decretar, cautelarmente, pelo prazo de 01 (um) ano, a indisponibilidade dos bens dos responsáveis arrolados para garantir o ressarcimento dos débitos que lhes foram imputados (fls. 551/553 - vol. 114).

PP-01060 - EMENTA: 1. TERRACAP. 2. Determinação de Tomada de Contas Especial pelo Tribunal de Contas da União. Suposta "grilagem" de terras. 3. Ato de decretação da indisponibilidade dos bens de dirigentes da TERRACAP. 4. Preliminar de decadência rejeitada. 5. Incompetência do TCU para a fiscalização da TERRACAP. Sociedade de economia mista sob controle acionário de ente da federação distinto da União. 6. Ordem deferida.

2.5 Após serem prolatadas as mencionadas Decisões, a Procuradoria do Distrito Federal impetrou mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal, obtendo liminar para a suspensão das referidas decisões. Nessa ação contestou-se a competência do TCU para fiscalizar a Terracap, sociedade de economia mista que presta contas ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, por força da Lei nº 5.861/1972, que a criou.

2.6 Desse modo, a presente Solicitação foi sobrestada, até o trânsito em julgado do Mandado de Segurança nº 24423, em curso no STF, nos termos do subitem 9.3 do Acórdão nº 1436/2006-TCU-Plenário (fls. 1233 - vol. 117).

2.7 Mediante Memorando nº 444/2008, de 12/09/2008, o Consultor Jurídico do TCU noticiou que, nos autos do Mandado de Segurança nº 24423, o STF concedeu a segurança para tornar definitiva a liminar anteriormente deferida, a fim de anular a Decisão nº 1693/2002 - Plenário. Outrossim, encaminhou cópia da comunicação daquele Tribunal, para que essa Secretaria, no âmbito de suas atribuições, adotasse "as medidas cabíveis com vistas a dar cumprimento à decisão judicial em referência, fazendo as comunicações a quem de direito, especialmente a quem tem o dever de cumprir a decisão do TCU ora anulada." (fls. 1238/1239 - vol. 117).

2.8 A decisão que deferiu a segurança foi publicada no Diário de Justiça Eletrônico nº 178, conforme cópias juntadas às fls. 1242/1243 - vol. 117. Contudo, não está disponível no sítio do STF o voto do Relator Ministro Gilmar Mendes.

2.9 Segundo Informativo nº 519, extraído do sítio do STF em 07/10/2008 - que contém resumos não-oficiais de decisões proferidas - aquele Tribunal entendeu que a administração da referida empresa pública, embora constituída com capital pertencente à União (49%) e ao Distrito Federal (51%), cabe ao GDF, conforme dispõe os arts. 2º e 3º da Lei nº 5.861/1972. Além disso, trata-se de ente da administração local, que possui a titularidade do controle societário e da autonomia político-gerencial. Desse modo, não se aplica o art. 70, caput e parágrafo único, da Constituição Federal, vez que a Terracap não utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra, bens ou valores públicos da União, nem esta responde ou assume as obrigações de natureza pecuniária. Da mesma forma não se aplicam as disposições do art. 71, tampouco a parte final do inciso II do mesmo artigo, que deve ser considerada em consonância com o disposto no art. 70 e seu parágrafo único, no sentido de se atribuir competência ao TCU quando houver, especificamente, responsabilidade de administradores e responsáveis dos órgãos da administração pública, direta e indireta, no âmbito da utilização de recursos públicos federais (fls. 1240/1241 - vol. 117).

2.10 Por fim, o entendimento foi no sentido de que "a hipótese não se refere à delimitação sobre a abrangência, objetiva e subjetiva, da competência fiscalizatória do TCU, relativamente aos órgãos, entidades, sociedades ou recursos da União, mas sim à matéria estritamente federativa, porque não se pode anuir com a adoção de medidas invasivas da União sobre órgãos, entidades ou sociedades sob o controle do Poder Público estadual ou municipal." (fls. 1241 - vol. 117). Dessa forma, embora a decisão do Supremo faça referência expressa apenas à Decisão nº 1693/2002-TCU-Plenário, para fins de anulação, o entendimento em que se baseou obrigamos a considerarmos prejudicada também a Decisão nº 1692/2002-TCU-Plenário.

2.11 Como ambas as decisões perderam seus efeitos, o presente processo deve ser arquivado, por ausência dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular, e deve-se comunicar o fato às comissões e órgãos relacionados no subitem 8.6.2 da Decisão nº 1692 - TCU-Plenário e ao

Ministério Público junto ao TCU, bem como à Terracap, para que ela, por sua vez, comunique o fato aos responsáveis arrolados nos subitens 8.1 e 8.2 da Decisão nº 1692/2002-TCU-Plenário e 8.1 da Decisão nº 1693-TCU-Plenário¹⁷

4.2.4 Da Consulta Pública da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados ao TCU

Consubstancia-se, neste íterim, uma realidade de expansão urbana que evidencia a necessidade de regularização de condomínios e loteamentos clandestinos e ou informais por parte dos órgãos públicos distritais, o que resultou na consulta levada à cabo pela Câmara Distrital do Distrito Federal perante o Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁸, quanto à interpretação da Lei nº 9.262/96¹⁹.

Tendo sido anulados os procedimentos de fiscalização e controle levados a efeito no âmbito do TCU por decisão do STF, afastando a competência do órgão face à composição societária da Terracap, e considerando-na, uma vez majoritariamente sob a titularidade do DF, como passível de fiscalização somente pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios, e uma vez considerada perdida a eficácia e o efeito vinculativo das decisões do TCU para fins de apuração dos prejuízos verificados ao patrimônio nacional, resta a análise desta consulta para maior aprofundamento das questões à época suscitadas. Na Consulta pública formulada em 2003 pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados ao Tribunal de Contas da União (TCU) acerca de possíveis interpretações da Lei nº 9262/1996 presentes estão diversos elementos de relevo para a presente análise²⁰, uma vez que esta consulta prenunciara o reconhecimento da imprestabilidade da Lei nº

¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 015.645/2001-0. ACÓRDÃO 2449/2008 ATA 46 – PLENÁRIO. Relator: VALMIR CAMPELO - SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AUDITORIA NA COMPANHIA IMOBILIARIA DE BRASILIA - TERRACAP. PROCESSO SOBRESTADO EM FUNÇÃO DE LIMINAR DO STF. CONFIRMAÇÃO DA LIMINAR EM DECISÃO DE MÉRITO. AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA DO TCU. ANULAÇÃO DE DECISÕES ANTERIORES DA CORTE DE CONTAS. ARQUIVAMENTO. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?grupoPesquisa=JURISPRUDENCIA&textoPesquisa=PROC:1564520010>> Acesso em: 23 jan. 2016.

¹⁸ Referência ao Acórdão 831/2003, do Plenário da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Processo nº 009.764/2003-1. AC-0831-26/03-P - Consulta formulada acerca das interpretações da Lei que autoriza o Poder Público do Distrito Federal a vender diretamente as áreas públicas localizadas nos limites da Área de Proteção Ambiental da Bacia do rio São Bartolomeu - Possibilidade de aplicação da Lei 9.262/1996 por parte dos órgãos competentes para alienação dos imóveis federais de forma direta, sem licitação.

¹⁹ BRASIL. Lei nº 9.262, de 12 de janeiro de 1996. Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/1/1996, Página 561 (Publicação Original).

²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Consulta Pública. Processo nº 009.764/2003-1. Acórdão nº AC-0831-26/03. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3337313331&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>> Acesso em: 20 jan. 2016.

9262/1996 para a resolução dos chamados condomínios irregulares no Distrito Federal, suscitando intenso debate. Conforme denota o corresponsivo Acórdão do TCU:

O Estatuto das Licitações e Contratos (Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993), é a lei federal que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Portanto, já existe norma geral de licitações e contratos versando sobre as modalidades de licitação. Por sua vez, a Lei nº 9262/96, embora disponha "sobre a administração da Área de Proteção (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu, localizada no Distrito Federal, e dá outras providências", fato que poderia suscitar o entendimento de que se trata de matéria de proteção ambiental, versa inteiramente sobre alienação de áreas públicas localizadas naquela região. Assim sendo, tal diploma federal não se reveste de natureza de lei geral como determina a Constituição. Ao contrário, trata especificamente de possibilidade de dispensa de procedimentos exigidos na Lei nº 8666/93, para fins de venda de imóveis públicos localizados em determinadas áreas do Distrito Federal. Essa área abrange terras da União, da TERRACAP e desapropriadas em comum, além de terras particulares, conforme pode-se constatar no mapa elaborado por essa empresa distrital, presente às fls. 26 do volume 18 do TC 15.645/2001-0 (solicitação de auditoria na TERRACAP da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados). Nesse sentido, a Lei nº 9262/96 pode ter a sua constitucionalidade questionada, dado que não compete à União, em matéria de licitação, dispor, em lei específica, sobre modalidade de licitação dispensada para venda de imóveis públicos, mormente para imóveis localizados somente no Distrito Federal, e além disso, dentro de uma área restrita à Bacia do Rio São Bartolomeu²¹.

Ora, tendo em vista estas considerações, a Consulta Pública ao TCU²² remete-se à necessária observância da Lei nº 9.636/1998, a qual dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União²³, a suscitar o entendimento havido pela auditoria na Terracap da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, TC 15.645/2001-0²⁴, segundo o qual considera-se imprescindível:

²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 009.764/2003-1. Acórdão nº AC-0831-26/03. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3337313331&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>> Acesso em: 20 jan. 2016.

²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 009.764/2003-1. Acórdão nº AC-0831-26/03. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3337313331&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>> Acesso em: 20 jan. 2016.

²³ BRASIL. Lei nº 9636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

²⁴ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas da União. TC 15.645/2001-0. (FEDERAL, 1999).

(...) o perfeito conhecimento da situação fundiária real da área, ou seja, dos legítimos proprietários, antes de pensar-se em regularização de loteamentos, condomínios, desapropriações, instalação de serviços públicos, ou outros que possam vir a ser afetados quando da definição das propriedades da gleba. É nesse contexto que vislumbramos o encaminhamento de recomendação ao Ministério da Justiça no sentido de que aquela Pasta, em conjunto com os demais órgãos dos três Poderes da União e do Distrito Federal cuja atuação relaciona-se à questão fundiária, constitua Grupo de Trabalho Especial com vistas a resolver definitivamente a situação caótica das terras no Distrito Federal, que tem trazido tantos prejuízos ao Estado, à sociedade e ao meio ambiente²⁵.

4.3 Do Termo de Ajuste de Conduta nº 002/2007

Após a decisão do STF pela constitucionalidade da Lei nº 9262/1996, procedeu-se ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 002/2007, para fins de regularização dos parcelamentos de solo para fins urbanos implantados de forma irregular no território do Distrito Federal.

Trata-se de ajuste entre o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios os compromissários Distrito Federal, Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos hídricos do Distrito Federal (Instituto Brasília Ambiental) e Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), cujo teor na íntegra consta do Anexo G deste trabalho, e que, sob o manto da inexigibilidade de licitação reconhecido em sede do julgamento da ADI nº 2990/2003²⁶, aplica a venda direta a um rol de 546 parcelamentos informais contidos no documento anexado ao processo perante o STF (vide Anexo G), sendo destes 123 em áreas de parcelamentos urbanos informais implantados no DF, 316 em áreas de proteção de manancial no DF e 107 em áreas de regularização de interesse social. Conforme se verifica das tabelas contidas no TAC, é possível identificar os seguintes parcelamentos "referendados" pela norma em termos de aplicação da venda direta, corroborando a incorrência da situação de condomínios irregulares estudada em aplicação às áreas contíguas das bacias do Rio São Bartolomeu e Paranoá, e de acordo com as regiões administrativas descritas no capítulo 2 com referência às áreas estudadas:

²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 009.764/2003-1. Acórdão nº AC-0831-26/03. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3337313331&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>> Acesso em: 20 jan. 2016.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2990/2003. Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00022 EMENT VOL-02286-01 PP-00180.

Parcelamentos situados nas bacias do São Bartolomeu e Paranoá e referidos no Termo de Ajuste de Conduta nº 002/2007 (Vide Anexo G)

REGIÃO ADMINISTRATIVA - DF	Nº DE PARCELAMENTOS
RA I - Brasília	3
RA II - Gama	8
RA III - Taguatinga	10
RA IV - Brazlândia	13
RA V - Sobradinho	117
RA VI - Planaltina	121
RA VII - Paranoá	15
RA XII - Samambaia	7
RA XIII - Santa Maria	19
RA XIV - São Sebastião	50
RA XVI - Lago Sul	2
RA XVIII - Lago Norte	6
Total - Parcelamentos	371

Existem, portanto, 371 parcelamentos "informais" tratados no TAC nº 02/2007 (Vide Anexo G) relacionados às APAs do São Bartolomeu e Paranoá, de modo a corroborar para a manutenção do *status quo* vigente quanto à irregular ocupação do solo no DF, à revelia das garantias constitucionais tratadas nesta pesquisa, parcelamentos estes então "referendados" pela Lei nº 9.262/1996, em considerando, ainda, o apensamento deste termo de ajuste aos autos e sob estes auspícios, quais sejam, o de respaldar, conforme ofício de encaminhamento do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios para o correspondente apensamento da cópia do TAC, o "princípio da venda direta, em face da inexigibilidade de licitação, reconhecido por este Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2990/DF."

4.4 Discussões sobre a constitucionalidade da Lei nº 9262/1996

Conforme os presentes estudos, cuida-se do problema da consolidação de loteamentos irregulares que interferem na região da APA estudada sob os auspícios de uma lei que desconsidera o certame público para a negociação direta destas áreas dentro de unidade de conservação, à dispensa de licitação pública, e sob a pretensão de cancelar um *status quo* de ocupação desordenada do território do DF; esta é uma intenção evidente e corroborada pelo legislador ordinário no sentido de promover uma "regularização" que se produz por meio de uma venda direta autorizativa da negociação de terras da União conforme tratado

na ADI nº 2990/2003²⁷, desde que observadas as normas afetas ao uso e ocupação do solo e à dispensa de licitação pública, e mais, com a previsão expressa de destinação do dinheiro público auferido com a venda direta destas terras pelo GDF às classes populares.

Corresponde a uma realidade fática valorada pelo direito contextualizada por violações a populações indígenas residentes na Reserva do Bananal, presente na sub-bacia do Paranoá, contígua à APA do São Bartolomeu e integrante desta, em que representantes da etnia Fulni-ô-Tapuya reivindicam suas terras no setor noroeste da cidade, local de implantação de condomínios residenciais de alto valor agregado, e pelo que se enuncia um quadro em que o direito é posto enquanto instrumento utilitarista, e não enquanto veículo de salvaguarda e tutela jurisdicional, cenário de uma "regularização" por via legislativa torpe e de natureza irregularizável, obstruindo os pressupostos de constituição válida de uma norma que se autodenomina apta a excepcionar o instituto da concorrência pública, sob o pretexto de atenção a um interesse social, o qual é afeto a um critério meramente residencial, e que não se aplica, porquanto circumspecto à própria norma questionada - Lei nº 2990/1996, e destoante das reais demandas por moradia autorizativa de uma expansão excepcional do Plano-Piloto, no Setor Noroeste, para as classes C e D prevista no documento "Brasília Revisitada" e respectiva adequação ao modelo urbanístico da capital.

Trata-se, ainda, de uma norma que, embora tenha como objeto de regulação a transferência da administração e gestão da APA do São Bartolomeu ao DF, rege, em síntese, e considerando todos os seus dispositivos, sobre um único assunto, fato este apontado pelo representante do *parquet* na ADI 2990/2003, qual seja, a negociação de terras pela Terracap à dispensa da realização do certame público. Constitui-se, ainda, uma lei de efeitos concretos, na medida em que busca modificar os efeitos do instituto da concorrência previsto pelo Estatuto das Licitações e dos Contratos Públicos - Lei nº 8666/1993.

As atividades da administração pública deveriam e devem, em regra, direcionar-se à realização do interesse público, em que o certame passa a ser verdadeiro princípio constitucional indispensável à realização dos contratos públicos. (NETTO, 2007, p.500-504). A ausência de uma supressão da invalidade de ato normativo por via de controle abstrato direto e com efeitos retroativos, o que se coaduna com o pressuposto da convalidação de um ato, só é viável diante da aplicação estrita do princípio da legalidade, o que não se aplica ao caso referenciado na ADI nº 2990/2003²⁸.

Nesta orientação, e a princípio, chega a parecer desprezível a intenção do legislador ordinário na direção de promover uma espécie de "regularização de terras".

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2990/2003. Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00022 EMENT VOL-02286-01 PP-00180.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2990/2003. Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00022 EMENT VOL-02286-01 PP-00180.

No entanto, pretende-se amoldar o direito a uma situação em que se despreza o próprio "relevante interesse ecológico" para a manutenção da qualidade ambiental destas áreas, a despeito da invocação, pela norma, da Lei nº 6766/1979, bem assim em considerando o princípio isonômico de igualdade face ao instituto da concorrência pública postulado pelo ordenamento jurídico pátrio.

Tal situação é corroborada, em primeiro lugar, pela ausência do "interesse social" invocado na ADI nº 2990/2003, porquanto este não se aplica face à espécie normativa como um todo, ora este interesse não é verificável da tão só destinação do fruto da venda de terras públicas sem licitação referidos na própria norma em seu artigo 7º. Outro modo, será que é esta a hipótese de exceção correlata à hipótese descrita na decisão do STF quanto à inviabilidade da concorrência pública? Será que tal também se aplica ao que dispõe o art. 17, alínea f, da Lei nº 8666/1993?

A obrigatoriedade de licitação para efeito de negociação de terras públicas é bastante elucidativa no pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual:

A Administração, portanto, para alienar bens públicos, depende, no caso de bens imóveis, de autorização legislativa, normalmente explícita, embora se deva admitir que há casos em que aparece implicitamente conferida. Dita alienação deve ser precedida da avaliação do bem e de licitação, tudo conforme prevêm os arts. 17 e 19 da Lei 8666/93 (Lei das Licitações e Contratos Administrativos), atualizada pela Lei 8883/94, com as ressalvas ali estabelecidas no que tange à autorização legislativa. (MELLO, 2008).

Ao interpretar o aspecto material de constitucionalidade de uma norma, em que pese à interpretação da Lei nº 9262/1996, e com vistas à elucidação dos aspectos jurídicos relacionados aos seus pressupostos de validade, faz-se indispensável uma análise dos critérios de eleição da hipótese de excepcionamento da regra ínsita ao instituto da concorrência pública, em que pese ao regulamento do art. 37 da Constituição previsto pela Lei nº 8666/1993, e no que se refere à fragilização ou não dos pressupostos de validade de aplicação deste instituto jurídico, com referência à adequação ou não da aplicação da regra da obrigatoriedade do certame público definido conforme o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, cujo teor prevê a dispensa enquanto exceção ao regime de alienação de terras públicas:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá

as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações²⁹

Desta feita, os casos de dispensa de licitação são taxativamente dispostos pelo art. 24 da Lei Federal Lei nº 8666/1993, não podendo as mesmas serem desconsideradas pelo legislador, nem serem derogadas ou extendidas pela Lei nº 9262/1996, sob pena de infringência ao que dispõe a Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, hoje conhecida como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Decreto-Lei 4657/1942, cujo art. 2º, § 2º, determina que "A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior."

A considerar o exercício de matéria especial em confronto à Lei nº 8666/1993, não está a Lei nº 9262/1996 a confrontá-la enquanto lei geral e abstrata sobre licitações, até por que não é este o objetivo central da norma. Não está, ainda, a ensejar a hipótese de revogação e ou derrogação expressa, notadamente em que pese ao interesse social invocado, o que a torna uma lei viciada, eivada de inconstitucionalidade material intrínseca.

Nestes termos, e conforme as lições de Luís Roberto Barroso:

A inconstitucionalidade material expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva, entre a lei ou ato normativo e a Constituição. Pode traduzir-se no confronto com uma regra constitucional - *e.g.*, a fixação da remuneração de uma categoria de servidores públicos acima do limite constitucional (art. 37, XI) - ou com um princípio constitucional, como no caso de lei que restrinja ilegítimamente a participação de candidatos em desarmonia com o mandamento da isonomia. O controle material de constitucionalidade pode ter como parâmetro todas as categorias de normas constitucionais: de organização, definidoras de direitos e programáticas. (BARROSO, 2006, p.29)

Neste ponto, é a Lei nº 9.262 uma norma que define um direito, qual seja, o direito de negociar terras à dispensa de licitação, norma esta que, numa primeira análise, não tem o condão de excepcionar a regra da concorrência, porquanto, em não havendo uma relação frontal para com a Lei nº 8666/1993, resulta inaplicável qualquer hipótese de derrogação desta, a qual, cumpre destacar, reza em substância a questão da alienação de imóveis federais sem licitação, não assumindo, portanto, o caráter geral e ou abstrato que se possa remeter a uma nova hipótese normativa e ou modalidade de exceção à aplicação da obrigatoriedade do certame, sendo ainda competência privativa da União o poder de legislar sobre normas gerais de licitação e contratos públicos, consoante o disposto no art. 22, XXVII, da CF/1988, o que não autoriza aos demais entes públicos de direito interno uma inovação neste assunto.

A despeito do que consideraram alguns votos referidos na ADI nº 2990/2003 pela constitucionalidade material da lei questionada perante o STF, está-se, por via reflexa, a

²⁹ CF

invocar o fato de que a negociação de terras da União por venda direta, ou seja, sem licitação, e sob a condição de observância da Lei de Uso e Ocupação do Solo - Lei nº 6766/1979, seja capaz de respaldar um poder que corrompe o objetivo da política legislativa em moldes democráticos, direcionando-se no sentido de referendar a situação fática de proliferação de parcelamentos irregulares, presentes, conforme se depreende do TAC referenciado neste capítulo e consoante a realidade da ocupação do São Bartolomeu e o histórico de urbanização segregada na capital, a proliferação de "parcelamentos informais" e áreas edificadas sobre mananciais e áreas de proteção referentes às unidades protegidas referidas neste estudo, fato este depreendido dos inúmeros parcelamentos "informais" referidos no TAC e "referendados" pela lei que padece de vício constitucional. Fica evidente que o legislador busca viabilizar a negociação de terras em despeito ao regime público constitucional definido para este *iter*, não prevendo qualquer outro mecanismo relacionado ao regime de uso com vistas a questões protetivas do meio ambiente senão a mera observância de um relevante interesse ambiental de áreas sobre cuja averiguação de potenciais riscos e comprometimentos futuros não há a observância por parte dos poderes distritais, exemplo claro disto reflete o descaso para com a questão indígena invocada no capítulo 3, direito social indissociável da situação jurídica posta, vez que corolário do próprio núcleo de definição normativa, omisso no que tange a qualquer definição capaz de corroborar a igualdade e ou solidariedade no tratamento do uso da terra em relação à coletividade.

O STF decidiu pela improcedência da inconstitucionalidade alegada pelo *parquet* em função de um interesse público (com referência à sua natureza social, e portanto sinônimo de interesse social para a análise de mérito posta), o que na verdade não se verifica, do contrário a evidente e notória consubstanciação de interesses de grupos econômicos na negociação de terras em conluio com a Companhia Imobiliária de Brasília, fato este evidenciado ainda pela inidoneidade remetida aos fatos imputados à Terracap e auditados perante o TCU consoante os estudos referidos neste capítulo, a compreender constatações sérias pelo órgão de controle no que tange à ocorrência de crimes envolvendo a grilagem de terras e o desvio de milhões dos cofres públicos, situação esta posteriormente tornada inócua por decisão da própria Egrégia Corte Constitucional. Neste ponto, evidencia-se uma ausência de interesse público afeto à política legislativa em torno da norma questionada, interesse social e ou público este que, como será tratado, ao referir-se à ADI nº 2990/2003, desconsidera o real interesse implicado.

Ressalte-se que o § 12 da Lei nº 9262/1996 certamente implica, quanto à desconsideração de benfeitorias necessárias para fins de avaliações de mercado aplicáveis aos imóveis a serem negociados pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), e dadas as constatações remetidas ao órgão de controle do Legislativo, um desrespeito à obrigatoriedade da indenização de benfeitorias necessárias ao possuidor de boa-fé, notadamente quanto à imperiosidade deste aferimento em obrigação *propter rem*. Há, neste ponto, um desvirtuamento cabal do princípio da legalidade e da moralidade administrativa, segundo

o qual o administrador deve agir conforme preceitos éticos e com justiça em suas ações, caracterizando-se, com isto, o desvio de poder, não só pela irrazoabilidade proveniente das irregularidades tratadas pelo TCU, mas fundamentalmente pela ausência de pressupostos legais que autorizem a valoração esta desconsideração por liberalidade da lei de efeitos concretos em análise.

Observa-se, neste íterim, que o STF decide pela constitucionalidade da Lei nº 9262/1996 com base na dispensa de licitação pública prevista pela Lei nº 8666/1993, referindo-se aos artigos 25 e 17, alínea f, deste estatuto normativo, segundo o qual:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Observa-se que o art. 25 da Lei nº 8666/1993, ao versar sobre a inviabilidade de competição, em nada tangencia a hipótese suscitada em sede de controle abstrato, vez que a apropriação irregular do que é público não suscita, por si só, e dada uma situação de ocupação antrópica irregular do espaço urbano, a inviabilidade de uma competição. Até por que as terras são federais, são terras que devem obedecer a um regime especial.

Os bens dominicais ou patrimoniais são de natureza jurídica diversa, têm característica híbrida, e estão mais próximos do Direito Privado, pois integram o patrimônio disponível do ente público ao qual pertençam. Mesmo assim, como os demais bens públicos, são imprescritíveis. Dessa forma, a regra, com respaldo no art. 183, § 3º e art. 191, § único da Constituição Federal, é que os bens públicos não poderão ser adquiridos

por usucapião, mesmo os dominicais. A alienação possível dos bens dominicais está sujeita à sua prévia avaliação e licitação para obtenção do melhor preço, a não ser que a lei disponha de outra forma. A decisão de vender deve ser motivada, explicitando-se as razões de interesse público.

Ora os bens são além de regidos por um regime especial, também compreendidos enquanto bens ambientais de natureza especial, e que implica em maiores restrições, mais um motivo para a não aplicação da venda direta; por outro lado, ao decidir pela constitucionalidade da Lei nº 9262/1996, em razão de uma suposta inviabilidade de concorrência, decide o STF com base no que dispõe a hipótese descrita no art. 17, inciso I, alínea f, deste estatuto, o qual estabelece que:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

f) alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública especificamente criados para esse fim; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994) (Vide Medida Provisória nº 292, de 2006) (Vide Medida Provisória nº 335, de 2006);

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007);

Observa-se então que para a venda de imóvel público exige-se a lei, no entanto esta deve estar respaldada num interesse público que se conecta à realidade fáctica, de modo que a exceção à regra em razão de uma alienação de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social não configura a subsunção da prescrição normativa que se amolde à hipótese de exceção descrita, pois a exceção à exigência de licitação está atrelada à alienação efetivamente utilizada no âmbito de programas habitacionais de interesse social. No caso, não há a alienação efetivamente utilizada em programas habitacionais, senão a alienação cujos frutos financeiros são destinados a programas habitacionais desta natureza, ou seja, o interesse social e ou público é algo que inexiste como pressuposto direto de excepcionamento da regra da concorrência tal qual previsto pela alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8666/1993.

Contra esta compreensão da espécie normativa, o STF reconhece, portanto, a presença de um interesse público, ora traduzido no interesse social correlato, tal qual suscitado na ADI, afeto à destinação do fruto das vendas sem licitação à construção de casas populares, motivando sua decisão sob o manto de uma inviabilidade da própria competição que em verdade se traduz na inviabilidade da lei de suplantar o *status quo ante* afeto à irregularidade de condomínios informais os quais busca cancelar, terras a serem vendidas sem licitação, e portanto sem qualquer oportunização à coletividade condizente para com a isonomia postulada pelo art. 37 no que pende à aplicação do instituto da concorrência.

A hipótese de destinação de recursos auferidos nas alienações tratadas pela Lei nº 9262/1996 em seu art. 7º para a construção de casas populares e obras de infra-estrutura nos assentamentos habitacionais para populações de baixa renda não é uma hipótese de atenção direta ao interesse social invocado. A venda direta prevista não discrimina se esta se destina a ricos ou a pobres, de modo que não há qualquer "interesse social" afeto ao escopo elementar da Lei. Um tratamento desigual não pode ser justificado por outro tratamento de natureza não desigual consubstanciado em termos de uma hipótese normativa excepcionadora. Tal feriria os pressupostos lógicos do direito. Neste viés, e a considerar o direito como conjunto de normas e regras de conduta, Bobbio destaca que "A experiência jurídica é uma experiência normativa". (BOBBIO, 1993, p.3-22).

A considerar a estrutura lógico-linguística da norma, a qual pode ser preenchida por vários conteúdos, e a considerar a oportunidade e conveniência da norma no sistema, ou a eficácia social que a norma exerce, Bobbio explica que, na definição das características das proposições prescritivas e descritivas, esta refere-se a uma abordagem científica e aquela a uma abordagem normativa. (BOBBIO, 1993, p.3-22). Aclarada esta diferença, a declaração de destinação de dividendos da negociação das terras sem licitação tangencia, portanto, uma abordagem científica da norma, de modo que o predicado das proposições descritivas ou é verdadeiro ou falso, isto quanto à função da linguagem. Em que pese ao critério da avaliação, o predicado das proposições será justo ou injusto, válido ou inválido, oportuno ou inoportuno, conveniente ou inconveniente. Os critérios de verificação das proposições descritivas são de verificação empírica (aceitar ou não a sua correspondência aos fatos) e de verificação racional (postulados auto-evidentes). Neste último caso, diz-se de proposições cujo significado é verificado empiricamente, mas cuja correspondência se encontra nos valores últimos (critério da justificação material ou critério da justificação formal - derivação das fontes primárias de produção normativa). Um será, portanto, o critério da justiça, o outro o critério da validade. (BOBBIO, 1993, p.3-22). Clarifica-se, com isto, que a declaração contida na norma de destinação de dinheiro de venda direta de terras da União à dispensa de licitação exige uma postulação de ordem científica e com respeito ao critério da justiça, uma vez que este amolda-se à hipótese descritiva em termos de um critério mais objetivo, ao passo que a justificação formal, no que tange à justiça de

uma norma, só pode, nas lições de Bobbio, persuadir o outro, daí a diferença que o nobre jurista faz entre a lógica ou teoria da demonstração e retórica ou teoria da persuasão. Trata-se aqui, de um reducionismo da proposição prescritiva em proposição expressiva.

Por outro lado, o acesso à terra deve garantir a isonomia constitucional, o que não se verifica quando, ao cancelar uma ocupação irregular, desconsidera-se a questão ambiental e a questão humana relacionada aos direitos indígenas e aos direitos coletivos implicados na igualdade de acesso.

La igualdad, como derecho público subjetivo ejercitable ante los jueces y tribunales ordinarios, conlleva la alegación de una discriminación. Esta implica una desigualdad que puede tener su origen en un hecho, o en la diferenciación de tratamiento legal, no justificado constitucionalmente, o finalmente porque la aplicación de la ley produce un resultado inconstitucional.

(...)

Se ha dicho que el artículo 14 CE no consagra un derecho a la igualdad, sino a la diferencia, en la medida en que su pretensión de que no se produzca discriminación es justamente finalista, porque la realidad es sin embargo que la sociedad es desigual y las discriminaciones históricas existían antes de la promulgación de la Constitución. ([CALLEJÓN; VILLAR, 2007](#))

Entretanto, não há qualquer remição a interesse social direto. E se indireto fosse, qual a razão, considerando o caso da Reserva Bananal, do valor de justiça aplicável a um critério de eventualmente "vender para os ricos" para "dar para os pobres"? E outra: se ricos e ou pobres passam a figurar como possíveis adquirentes de terras públicas por venda direta, não há o critério isonômico aplicável à situação jurídica posta. Não há a discriminação para quem se vende quando se possibilita a venda direta, em que pese a um benefício, conforme voto contrário do Exmo. Ministro Lewandowsky, não apenas de classes menos favorecidas economicamente, mas também daqueles que se aproveitaram da inércia do poder público para se assentarem em terras públicas.

Não se aplica, legitimamente, um interesse público e ou social correlato à previsão descritiva da norma, uma vez que não se observa o acesso equânime aos imóveis, prevendo a Lei nº 9262/1996 não só a alienação do imóvel em si, mas a criação de um mecanismo artificioso de interesse social em verdade destinado a "amortecer" os efeitos de outro interesse "social" correlato, qual seja, a própria venda direta aos reais ocupantes de imóveis irregulares, num contexto de deflagração do mau uso da terra e grilagem por parte da Empresa pública que ficaria, nos termos da norma objeto de controle, autorizada a realizar estas vendas. Tem-se aqui uma hipótese de norma que cria um "interesse social" artificioso, circunspecto à sua natureza reducionista, que maqueia o interesse de corromper o regime de terras constitucionalmente estabelecido, e que ao mesmo tempo cria outra hipótese compreendida por uma situação de exceção que, objeto de controle abstrato de constitucionalidade, suscita a presença de um interesse público o qual, em verdade,

tangenciaria a esfera do fato valorado em heteronomia, e não a norma em si, sob pena de maquiná-la de um artifício tão evidente que à construção normativa exalta o sentido de burlar as hipóteses taxativas de excepcionamento da regra da concorrência pública, típico reducionismo das proposições prescritivas em expressivas.

A proposição prescritiva se disjunge por sua funcionalidade, mas a expressão não corresponde, ao invocar um estado de ânimo, a um preparatório à ação, mas à modificação de um comportamento e, portanto, e mesmo que eu possa formular um comando na forma de uma expressão de desejo ou vontade, tal se refere a fazer participar de um estado de ânimo, e não de uma ação (BOBBIO, 1993, p.3-22). Neste caso, o comando é em função do resultado, independentemente do sentimento que provoca no destinatário. E as implicações disto? Uma lei dura no tempo e destaca-se da vontade do legislador e continua a ter a sua função de comando, independente da valoração que a lei imprimiu.

Ora, neste caso, não há que se falar, mais uma vez, em dispensa de licitação, pois, afora a ofensa ao princípio da legalidade, está-se a ofertar terras públicas sob os auspícios de investimentos vultuosos para a construção de condomínios que seguem a lógica segregária tratada no capítulo 2. De outra sorte, a indeterminabilidade dos destinatários das vendas diretas revelam na ADI a intenção do legislador de corroborar com uma situação irregular no DF, e não viabilizar uma futura venda direta sob condicionantes ambientais vazias, calcadas no significado linguístico-normativo de uma projeção futura de limitação à transferência imobiliária sob os auspícios de um critério genérico, até por se tratar de áreas maciçamente incidentes sobre áreas protegidas, e sobre cuja refererência à Lei de uso e Ocupação do Solo não há como repousar uma atitude de delegação de funções imperiosas e ou inderrogáveis como aquelas atribuíveis à gestão ambiental e ao controle das unidades de conservação, intenção evidenciada no âmbito da política legislativa com relação à norma impugnada consoante os fundamentos de veto ao art. 2º da Lei nº 9262/1996 (Vide Seção 4.1.1.1), em que se verificou a usurpação de competências em razão da pretensão de que as decisões fossem recorridas a órgão distrital e não ao CONAMA, órgão deliberativo e consultivo previsto pelo SNUC para esta função. Consubstancia-se, para esta situação jurídica, a interferência privatística do capital incorporador, o qual, em conluio com esquemas de corrupção identificados no âmbito do órgão de controle do Legislativo referenciado neste capítulo, corroboram a ausência de um interesse social afeto a um pretenso interesse público evidenciado pela previsão normativa de direcionamento do dinheiro público apurado com as negociações diretas das terras para uma determinada classe social.

Neste ponto, ensina José Carvalho Filho que:

Consagrando princípios gerais, como autorizado na Constituição, o Estatuto é, por assim dizer, a fonte legislativa primária disciplinadora das licitações. Por isso nele foram estabelecidas algumas vedações também a Estados, Distrito Federal e Municípios, destacando-se, entre elas, a que

proíbe a ampliação dos casos de dispensa e inexigibilidade, e dos limites de valor para cada modalidade de licitação, bem como a redução dos prazos de publicidade e dos recursos. (FILHO, 2007, p.211).

Por ora, indispensáveis as contribuições de Celso Antônio Bandeira de Mello (2000), em considerações sobre o desvio de poder alheio a qualquer finalidade pública:

Se mesmo a busca de um objetivo lícito configura desvio de poder quando efetuada por meio impróprio, maiormente reconhecer-se-á este vício quando a competência é utilizada à margem de qualquer interesse público, para dar vazão a intuítos particulares de favoritismo ou perseguição (MELLO, 1996, p.62-63).

Fica patente, neste sentido, que o critério de justeza inexistente. O único critério de definição do escopo normativo é aquele atrelado à ilegitimidade ou não de uma "chancela" ao *status quo* vigente, qual seja, aquele segundo o qual a ocupação ilegítima e desordenada do espaço urbano do DF incidente sobre área de proteção possa corroborar na negociação de terras da União, à dispensa de licitação, por empresa pública constituída na esfera do poder executivo distrital.

A contrário senso, e a considerar um problema de política legislativa, confere-se à Terracap o exclusivo poder de negociação sobre estas terras objeto de parcelamento irregular; o legislador não apenas desprezou a realização de licitação para as vendas referidas à APA do São Bartolomeu, mas estendeu a possibilidade de aferição destas áreas, sem qualquer critério a não ser o de "rezonamento" pelo Poder Executivo, sob a aprovação do parlamento distrital, como se depreende do próprio texto da Lei 9262/1996, em considerando as referidas negociações imobiliárias, sobre cujas benfeitorias promovidas pelos efetivos ocupantes de terras verifica-se a total descon sideração e sobreposição de forças, de modo cabalmente ilegal e contrário ao direito de propriedade, uma vez que se lhe retira os atributos intrínsecos de fruição e gozo pautados na fidedignidade e continuidade da cadeia de registros imobiliários, prevendo a lei questionada a aquisição da propriedade por comprovação de compra e venda de frações ideais em contratos firmados pela figura do "suposto proprietário", figura esta insubsistente face ao ordenamento jurídico pátrio.

Conclusão

A Lei nº 9262/1996, eivada de premente vício e de inconstitucionalidade, reflete a problemática da fragilização dos sistemas normativos; neste âmbito, em que pese à força normativa da Constituição, perpassa uma indispensável identificação das implicações dos conceitos jurídicos abertos quando se trata da definição do que venha a ser o "uso sustentável", bem assim o que elucida o seu critério de aplicação, conceito este que, quando diretamente aplicável à identificação de uma unidade protegida, o faz desmesurando qualquer adoção de critério fixo por parte do legislador para fins de eleição dos limites de tutela aceitáveis e ou postos pelo legislador. Tal se reflete ainda na questão da aplicação do estatuto das licitações públicas, em razão do interesse social invocado em sede de controle abstrato de constitucionalidade da Lei nº 9262/1996, ao se delegar a competência administrativa e financeira de gestão da Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio São Bartolomeu ao Distrito Federal, lei esta que não apresenta natureza geral e abstrata, porquanto regulamenta em essência a dispensa de licitação pública para fins de delegação de poderes a empresa pública distrital para efeitos de negociação de terras parceladas reconhecidas pelo governo distrital, em realidade terras cujos parcelamentos são irregularizáveis, a representar um modo de ocupação desordenada da capital da República, o que corrobora a infringência ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), refutável a tese do Egrégio Supremo Tribunal Federal quanto à propriedade do excepcionamento da Lei nº 8666/1993, particularmente no que pende à obrigatoriedade da aplicação do instituto da concorrência pública à gestão de terras da União pela Companhia Imobiliária de Brasília, com reflexos contundentes sobre o ordenamento jurídico, identificado o reducionismo apontado por Norberto Bobbio quanto às proposições prescritivas.

Depreende-se, portanto, que as próprias áreas públicas ocupadas que sofreram parcelamento reconhecido pela autoridade pública e que são pela Lei nº 9262/1996 passíveis de venda com dispensa de licitação e ingerência direta da Terracap, são passíveis de serem alteradas pelo "rezoneamento" da APA, sob aprovação do Executivo distrital, o que configura, em verdade, o uso irregular do solo, corroborando ainda na usurpação dos direitos dos indígenas moradores das terras onde estão sendo implantadas obras de urbanização.

O que se busca é, com isto, evidenciar, *prima facie*, a confluência de expedientes legislativos e de normas infraconstitucionais que destoam de direitos afetos ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e portanto resvala na atitude mercadocêntrica voltada para uma delegação de poderes que esconde uma saga de grandes empreendimentos imobiliários e parcelamentos irregulares com repercussões sobre os ecos-

sistemas na APA de referência e entornos. Esta realidade desnatura qualquer possibilidade ética de regularização de terras em áreas que assumem grande relevo ecológico, e que não foram originalmente autorizadas para fins de expansão urbana, mas o são em atinência a critérios estritamente afetos à "moradia", e que não se coadunam para com o plano traçado para a proteção das águas no DF. Incorre-se, portanto, no esvaziamento da eficácia normativa das premissas de criação destas Unidades de Conservação (UCs) sob o olhar da sistemática adotada pela Constituição Federal de 1988, a considerar as premissas de fundação da Lei nº 6.902, a qual cria a figura das Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental (APAs), segundo as quais estas revolvem-se no ímpeto conservacionista e atento ao relevante interesse ecológico.

A realização de condomínios em parcelamentos informais, marcados pela estreita coligação do governo com a iniciativa privada, ao crivo da utilização dos recursos ambientais pelos detentores do capital e do poder econômico, contexto no qual muitas vezes as formas de ocupação do solo revestem-se de legalidade meramente formal, desconsideram a obrigatoriedade de concorrência pública definida pelo legislador ordinário, em especial a Lei 8666/1993.

Ora o interregno de muitos anos de expansão urbana nas mediações da APA do Rio São Bartolomeu foi responsável pela ausência de aplicação da finalidade prioritária de sua criação, qual seja, a preservação ambiental.

A Lei nº 9262/1996 é o prenúncio da utilização do direito como instrumento para o auferimento de vantagens, ao arrepio do princípio da legalidade adstrita à administração pública, usurpando direitos e utilizando indevidamente terras e recursos naturais, ferindo cabalmente a confiança dos cidadãos perante o Estado brasileiro, em uma área de Cerrado integrante do Aquífero Guarani, importante área de reserva hídrica subterrânea e que, nesta região do Distrito Federal, sucumbe às forças de grandes empreendimentos, desrespeitando, com isto, os direitos individuais e coletivos.

No plano da eficácia, a Lei nº 9262/1996, ao referir-se a um interesse social na verdade insubsistente, escamoteia o objetivo central e exclusivo da norma no sentido de possibilitar a dispensa licitatória para o *referendum* de uma situação irregular, qual seja, a ocupação desordenada, fragmentária e segregada do Distrito Federal.

O palco de forças antagônicas advindas da expansão urbana e de empreendimentos vultuosos em condomínios "informais", assim tratados os parcelamentos irregulares que se propagaram nas últimas décadas no DF, confrontam o direito face aos ditames de proteção aos ecossistemas e face aos interesses públicos afetos aos verdadeiros e legítimos interesses dos ocupantes da terra, cuja titularidade remonta a direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

De outra sorte, os conceitos jurídicos abertos trazem, para o plano da eficácia do

direito, um momento crítico para o regime de proteção ambiental experimentado pela doutrina nacional e revelador da utilização do direito enquanto meio para se alcançar fins, a dizer da criação de instrumentos normativos eivados de vício material e que implicam uma realidade de deturpação das competências constitucionais em recorrentes hipóteses excusas de excepcionamento de normas por normas de escala hierárquica incompatível, como resoluções que determinam que a lei excepcione o seu próprio núcleo de proteção jurídica regulado, tal a sorte da Resolução nº 369 do CONAMA, a excepcionar a intervenção em Áreas de Proteção Permanente sob o julgo de interesse social informado por uma eventual lei.

Nesta seara, uma APA de uso sustentável representa um conceito jurídico aberto, aproximando o regime de uso da UC em termos similares ao zoneamento, este corolário de limitações sobre o uso da propriedade, mas que acaba relegando ao Executivo o escamoteamento das configurações originais destas áreas com vistas à proteção do núcleo constitucional de proteção integral e com respeito às gerações futuras.

Quanto ao regime adotado pelo ordenamento jurídico para a consideração do caráter difuso do bem ambiental, tal reflete-se no contexto de condomínios irregulares em termos de um desrespeito cabal às garantias de direitos humanos e proteção dos recursos ambientais, bem assim dos direitos de posse legítima sobre a terra por parte de comunidades tradicionais e que consubstanciam episódios de violações à revelia do estado de direito e de princípios basilares relacionados ao uso e ocupação do solo, notadamente a observância ao relevante interesse ecológico destas áreas legalmente protegidas.

Referências

- ADASA, G. d. D. F. *ADASA. Relatório Técnico*. 2012.
- ÁGUAS, E. e. S. B. d. D. Agência Reguladora de. Nota técnica 20. 2013.
- ALEMAR, A. Direito e ambientalismo: fundamentos para o estudo do direito ambiental. Belo Horizonte, Arraes Editores, p. 213, 2013.
- ALEXY, R. Teoria dos direitos fundamentais. Malheiros, 2008.
- ANTUNES, P. d. B. *Direito Ambiental*. 12^a. [S.l.: s.n.], 2008.
- ANTUNES, P. d. B. *Direito ambiental. rev.* [S.l.: s.n.], 2010.
- ANTUNES, P. de B. *Direito ambiental*. [S.l.]: Editora Lumen Juris, 2008.
- ÁVILA, H. B. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. [S.l.]: Malheiros Editores, 2011.
- BACON, F. Aforismos sobre a interpretação da natureza e o reino do homem. *Nova Cultural: São Paulo*, 1999.
- BARROSO, L. *CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO DIREITO: BRASILEIRO*. [S.l.]: SARAIVA EDITORA, 2006. ISBN 9788502103221.
- BAUMAN, Z. *Modernidade e Ambivalência*. [S.l.]: Jorge Zahar, 1999. ISBN 9788571104945.
- BECK, U. *Risk society: Towards a new modernity*. [S.l.]: Sage, 1992.
- BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. [S.l.]: Editora 34, 2011.
- BINENBOJM, G. Uma teoria do direito administrativo. *Rio de Janeiro: Renovar*, 2008.
- BOBBIO, N. Teoria generale del diritto. 1993.
- BOBBIO, N. *Era dos direitos*. [S.l.]: Elsevier Brasil, 2004.
- BOBBIO, N.; MORRA, N. Il positivismo giuridico lezioni di filosofia del diritto. 1996.
- BORGES, A. W.; MARINHO, S. A. L. O papel contramajoritário dos direitos fundamentais e o dever do poder judiciário brasileiro perante omissões legislativas. *XXII Encontro Nacional do CONPEDI*, FUNJAB, 2013, 2013.
- BRUNDTLAND, G. H. et al. Nosso futuro comum. *Rio de Janeiro: FGV*, 1991.
- CALLEJÓN, F. B.; VILLAR, G. C. *Manual de derecho constitucional*. [S.l.]: Tecnos, 2007.
- CÂMARA, J. B. D. *Análise da área de proteção ambiental da bacia do rio São Bartolomeu como instrumento de planejamento ambiental*. Tese (Doutorado) — Dissertação (Mestrado em Ecologia)-Universidade Federal de Brasília/Departamento de Ecologia, 1993.
- CAMPOS, N. A segregação planejada. *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília, Ed. UnB, 1991.

- CANOTILHO, J. G.; LEITE, J. R. M.; ARAGÃO, A. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. [S.l.]: Editora Saraiva, 2007.
- CANOTILHO, J. J. G. Direito público do ambiente. *Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra*, p. 32, 1995.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. [S.l.]: Livraria Almedina, 2000. ISBN 9789724014562.
- COSTA, G. G. d. As regiões administrativas do distrito federal de 1960 a 2011. 2012.
- COSTA, G. G. da. A cartografia nos planos diretores do distrito federal. 2011.
- COSTA, L. *Relatório do Plano piloto de Brasília*. [S.l.]: Governo do Distrito Federal, 1991.
- COUTINHO, R.; BONIZZATO, L. Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. *Rio de Janeiro: Lumen Juris*, 2011.
- COUTO, S. A. F. do. *Manual teórico e prático do parcelamento urbano*. [S.l.]: Forense, 1981.
- DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. [S.l.]: Max Limonad, 2001.
- DOSTOIÉVSKI, F. M.; FANTÁSTICA, A. D.-N. O sonho de um homem ridículo. *DOSTOIÉVSKI, F. Duas narrativas fantásticas. Tradução de Vadim Nikitin. São Paulo: Editora*, v. 34, 1995.
- FARIA, E. F. de. *Curso de direito administrativo positivo*. [S.l.]: Editora del Rey, 2007.
- FARIA, J. E. *O direito na economia globalizada*. [S.l.]: Malheiros, 2002.
- FARIA, M. d.; GARCIA, E. B. Um sonho e um trabalho para a construção de outro futuro. *NEIMAN, Z. Meio ambiente, educação e ecoturismo. Barueri, SP: Manole*, p. 109–132, 2002.
- FEDERAL, D. Diário oficial da união. *Brasília*, 1999.
- FERRAJOLI, L. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. [S.l.]: Livraria do Advogado, 2011.
- FILHO, J. d. S. C. Manual de direito administrativo. *Lumen Juris*, 2007.
- FIORILLO, C. A. P. *Curso de direito ambiental brasileiro*. [S.l.]: Saraiva, 2010.
- FLORES, J. H. O nome do riso: breve tratado sobre arte e dignidade. *Tradução de Nilo Kaway Junior. Porto Alegre: Movimento*, 2007.
- FREITAS, C. F. S. Proteção ambiental e direito à cidade no processo de expansão urbana no distrito federal: até que ponto existe um conflito? 2009.
- GAIO, D. Unidades de conservação não regulamentadas e o direito de construir. In: *CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL. Fauna, políticas públicas e instrumentos legais*. [S.l.: s.n.], 2007.
- GARCIA, J. C. Direito e ciência jurídica: considerações sobre a pertinência de sua correlação. *Cadernos de teoria geral do direito. Curitiba: Juruá*, 2000.

- GARCIA, L. d. M.; THOMÉ, R. Direito ambiental. *Salvador: Jus Podivm*, v. 10, 2009.
- GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. [S.l.]: unesp, 1990.
- GOUVÊA, L. A. A capital do controle e da segregação social. *A conquista da cidade movimentos populares em Brasília. Brasília, UnB*, 1998.
- GRANZIERA, M. L. M. Direito ambiental. Atlas, 2009.
- HAURIOU, M.; CASTILLO, C. R. del. *Principios de derecho público y constitucional (con un prólogo para la edición española)*. [S.l.]: Comares, 2003.
- HONNETH, A. *Luta pelo reconhecimento*. [S.l.: s.n.], 2009.
- KRIEGEL, A.; KRIEGEL, M. *Corpus juris civilis: recognoverunt adnotationibusque criticis instructum*. Baumgaertner, 1843. (Corpus juris civilis: recognoverunt adnotationibusque criticis instructum, v. 1). Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=I3pEAAAACAAJ>>.
- LEITE, J. R. M.; AYALA, P. d. A. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática. *Revista dos Tribunais*, 2012.
- LIMA, N. T.; SENRA, N. *Veredas de Brasília: as expedições geográficas em busca de um sonho*. [S.l.]: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2010.
- LORENZETTI, R. L. *Teoria geral do direito ambiental*. [S.l.]: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- LOVELOCK, J. *Gaia: alerta final*. [S.l.]: Intrínseca, 2010.
- LUHMANN, N. *Sociologia do direito*. [S.l.]: Tempo Brasileiro, 1983.
- MACHADO, P. *Direito ambiental brasileiro*. [S.l.]: Malheiros Editores, 2006. ISBN 9788574207391.
- MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. [S.l.]: Malheiros, 2003.
- MARCHESAN ANA MARIA MOREIRA E STEIGLEDER, A. M.; CAPPELLI, S. *Direito ambiental*. [S.l.]: Verbo Jurídico, 2010.
- MARÉS, C. F. *A função social da terra*. [S.l.]: SA Fabris, 2003.
- MARTINS, F. R. Controle do patrimônio público. *Revista dos Tribunais*, 2013.
- MATEO, R. M. Manual de derecho ambiental. *Trivium, Madrid*, 1995.
- MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J. Limites do crescimento: um relatório para o projeto clube de roma sobre o dilema da humanidade. In: *Limites do crescimento: um relatório para o projeto Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. [S.l.]: Perspectiva, 1972.
- MELLO, C. A. B. d. *Discrecionariade e controle judicial*. [S.l.: s.n.], 1996.
- MELLO, C. A. B. d. *Curso de direito administrativo*, 2008.

- MORIN, E.; MÉTODO, O. 6: Ética. *Editora Sulina, Porto Alegre*, 2007.
- MOUZALAS, R. Processo civil. *ver. ampl. e atualizada. Salvador: Editora Jus Podivm*, 2012.
- NETTO, E. A. *Curso de Direito Administrativo*. [S.l.: s.n.], 2007.
- NEVES, M. *Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico*. [S.l.]: WMF Martins Fontes, 2014.
- ORTIZ, R. A.; FERREIRA, S. d. F. O papel do governo na preservação do meio ambiente. *Editora da Fundacao Getulio Vargas*, 2004.
- PADILHA, N. S. Colisão de direitos metaindividuais e a decisão judicial. *Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor*, 2006.
- PAVIANI, A. A construção injusta do espaço urbano. *PAVIANI, A. A conquista da cidade–Movimentos populares em Brasília. Brasília, Editora UnB*, 1998.
- QUINTO, L. d. P. J.; IWAKAMI, L. N. O canteiro de obras da cidade planejada e o fator de aglomeração. *A conquista da cidade. Movimentos populares em Brasília. Brasília: Editora UnB*, p. 55–75, 1991.
- RADBRUCH, G. *Introdução à ciência do direito*. [S.l.]: Martins Fontes, 1999.
- RAMÓN, M. M. Manual de derecho ambiental. *Trivium*, p. 126, 1998.
- ROIG, H. L. et al. Adequação de uma área situada na apa de são bartolomeu-df à legislação ambiental. *SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO*, v. 14, 2009.
- ROLNIK, R. et al. Regularização fundiária sustentável–conceitos e diretrizes. *Brasília: Ministério das Cidades*, 2007.
- ROMERO, M. A. B.; PAVIANI, A.; GOUVÊA, L. A sustentabilidade do ambiente urbano da capital. *Paviani A, Gouvêa LA, organizadores. Brasília: controvérsias ambientais. Brasília: Editora UnB*, 2003.
- SANTILLI, J. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. [S.l.]: Editora Peirópolis, 2007.
- SANTILLI, J. et al. Socioambientalismo e novos direitos. *São Paulo: Peirópolis*, p. 35, 2005.
- SANTOS, B. d. S. *Pela mão de Alice Pela mão de Alice*. [S.l.]: São Paulo, Cortez, 2001.
- SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. *Revista dos Tribunais*, 2014.
- SENA-SOUZA, J. P. et al. Mapeamento geomorfológico da bacia hidrográfica do rio são bartolomeu, escala 1: 100.000. *Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento–Embrapa Cerrados, Planaltina, DF*, v. 314, p. 39, 2013.
- SILVA, J. A. *Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1995*. [S.l.: s.n.], 2003.

- SILVA, J. A. D. *Curso de direito constitucional positivo*. [S.l.]: Malheiros, 2005.
- SILVA, M. d. G. e. *Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: um desafio ético-político ao Serviço Social*. [S.l.: s.n.], 2010.
- SIRVINSKAS, L. P. *Manual de direito ambiental*. Saraiva, 2011.
- SMITH, L. *O Mundo em 2050*. [S.l.]: Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- STEDILE. A processualidade administrativa aplicada na avaliação de impactos ambientais. In: *CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL. Fauna, políticas públicas e instrumentos legais*. [S.l.: s.n.], 2007.
- TEPEDINO, G. *A incorporação dos direitos fundamentais pelo ordenamento brasileiro: sua eficácia nas relações jurídicas privadas*. [S.l.: s.n.], 2009.
- VIANNA, J. R. A. *Responsabilidade Civil por danos ao meio ambiente: à luz do Novo Código Civil*. Segunda. [S.l.: s.n.], 2009.
- ZANINI, G. O tratado de itaipu. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 69, n. 1, p. 165–179, 1974.

Anexos

ANEXO A – DECRETO Nº 88.940, DE 7 DE NOVEMBRO DE 1983

Dispõe sobre a criação das Áreas de Proteção Ambiental das Bacias dos Rios São Bartolomeu e Descoberto, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição Federal, e tendo em vista o que dispõe o artigo 8 da Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, bem com a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e o Decreto número 88.351, de 1º de junho de 1983,

DECRETA:

Art. 1º. - Ficam criadas, com as delimitações abaixo especificadas, as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) das Bacias dos Rios São Bartolomeu e Descoberto, com o objetivo principal de proporcionar o bem-estar futuro das populações do Distrito Federal e de parte do Estado de Goiás, bem como assegurar condições ecológicas satisfatórias às represas da região:

Área 1: SÃO BARTOLOMEU - Do ponto 00-Entroncamento da rodovia estadual DF-140 com a BR-251. Do ponto 00 segue em direção ao norte pela DF-140 até encontrar a DF 01 (Ponto 01); desse ponto segue pela DF-001 em direção nordeste, depois noroeste até encontrar a DF-20 (ponto 02); desse ponto segue pelo trecho comum às BR-10, 20 e 30 em direção nordeste até encontrar o Ribeirão Mestre d'Armas (Ponto 03); desse ponto segue a montante do Ribeirão Mestre d'Armas pela sua margem esquerda, até a ponta sul da Lagoa Bonita ou Mestre d'Armas (Ponto 04); desse ponto contornando a Lagoa Bonita em um perímetro de 600 m contados a partir do espelho d'água e segue a jusante do Ribeirão Mestre d'Armas, pela margem direita até encontrar com o Córrego do Monteiro (Ponto 05); desse ponto segue a jusante pelo Ribeirão Mestre d'Armas até a confluência com o Córrego do Atoleiro (Ponto 06); desse ponto segue a montante pelo Córrego do Atoleiro até encontrar com o Córrego do Rego (Ponto 07); desse ponto segue a montante até a sua nascente (Ponto 08); desse ponto segue em direção sul com azimute de 180º e distância aproximada de 330 m até a DF-345 no ponto de coordenadas 47º 36' longitude oeste, 15º 38' latitude sul (Ponto 09); desse ponto segue pela DF-345 em direção nordeste, depois norte até encontrar a BR-20 (Ponto 10); desse ponto segue em direção leste pela BR-20 até encontrar o Rio Pipiripau (Ponto 11); desse ponto segue a jusante pelo Rio Pipiripau até a confluência com o Córrego Cachoeirinha (Ponto 12); desse ponto segue com azimute de 180º e distância de aproximadamente 690 m até encontrar o Córrego Quinze no ponto de coordenadas 47º 36' longitude oeste, 15º 41' latitude sul (Ponto 13); desse ponto segue

a montante do Córrego Quinze até a sua nascente (Ponto 14); desse ponto segue em linha reta em direção sul até encontrar a DF-250, BR-479, no ponto de coordenadas 47° 32' longitude oeste, 15° 41' latitude sul (Ponto 15); desse ponto segue pela DF-250 em direção sudoeste até encontrar a FZ-20 do Núcleo Rural de Tabatinga (Ponto 16); desse ponto segue pela FZ-20 em direção sudoeste, depois sudeste até encontrar a DF-355 (Ponto 17); desse ponto segue em direção oeste pela DF-355 até encontrar a DF-130 (Ponto 18); desse ponto segue em direção sul pela DF-130 até encontrar a BR-251 (Ponto 19); desse ponto segue em direção oeste pela BR até encontrar a DF-140 (Ponto 00).

Área 2: DESCOBERTO. Ponto 00 - Encontro da BR-70 com o Rio Descoberto. Do ponto 00 segue em direção leste pela BR-70 até encontrar o trecho comum à DF-001 e BR-251 (Ponto 01); desse ponto segue em direção norte, depois noroeste pelo trecho comum da DF-001 e BR-251 até encontrar o trecho apenas da DF-001 (Ponto 02); desse ponto segue em direção norte pela DF-001 até encontrar a DF-220 (Ponto 03); desse ponto segue em direção noroeste depois oeste, pela DF-220 até encontrar o Rio Descoberto (Ponto 04); desse ponto segue em direção norte pela divisa do Distrito Federal e o Estado de Goiás até o ponto de coordenadas aproximadas 15° 36' latitude sul e 48° 12' longitude oeste (Ponto 05); desse ponto segue em linha reta rumo oeste até encontrar o divisor de águas da Bacia Hidrográfica do Rio Descoberto, no ponto de coordenadas aproximadas 48° 15' longitude oeste e 15° 36' latitude sul, com altitude de 1.278 m (Ponto 06); desse ponto segue pelo referido divisor de águas na direção sul, até o ponto de coordenadas aproximadas 48° 15' longitude oeste e 15° 44' latitude sul, com altitude de 1.199 m (Ponto 07); desse ponto segue em linha reta rumo sul até encontrar a rodovia BR-70 no ponto de coordenadas aproximadas de 48° 15' de longitude oeste e 15° 45' latitude sul (Ponto 08); desse ponto segue pela BR-70 até encontrar o Rio Descoberto (Ponto 00).

Parágrafo único As APAs referidas no caput deste artigo serão supervisionadas pela Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, em estreita articulação com a Companhia de Água e Esgotos de Brasília - CAESB, mediante convênio que disporá sobre a administração e fiscalização dessas áreas.

Art. 2º. As Áreas de Preservação Permanente, incluídas nas APAs das Bacias dos Rios Descoberto e do São Bartolomeu, ficam declaradas de relevante interesse ecológico, para os efeitos do artigo 18, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Art. 3º. Para a recuperação e proteção das APAs da região das Bacias dos Rios São Bartolomeu e Descoberto, serão adotadas, entre outras, as seguintes medidas prioritárias:

I - zoneamento das APAs estabelecido em portaria da SEMA e realizado em estreita articulação com a CAESB, indicando em cada zona as atividades que ali deverão ser encorajadas ou incentivadas, bem como as que deverão ser limitadas, restringidas ou até proibidas, de acordo com a legislação aplicável, respeitados os princípios constitucionais que regem o Direito de Propriedade;

II - utilização dos instrumentos legais e dos incentivos financeiros governamentais, para assegurar a proteção da Zona de Vida Silvestre, o uso racional do solo e outros aspectos referentes à salvaguarda dos recursos ambientais;

III - implementação pela CAESB da implantação de sistemas de coleta e tratamento de esgotos de núcleos urbanos abrangidos e assim reconhecidos pelo Plano Urbanístico do Distrito Federal e sua destinação final compatível com as exigências das APAs, de modo a não comprometer a qualidade da água dos reservatórios, construídos ou a serem construídos;

IV - controle da poluição hídrica pela CAESB, visando a manutenção da boa qualidade da água;

V - divulgação, pela CAESB, das medidas previstas neste Decreto, objetivando o esclarecimento da comunidade sobre as APAs e as barragens a serem construídas;

VI - adoção de uma faixa verde em torno do Lago onde somente atividades de florestamento e reflorestamento, com características de proteção e conservação de mananciais, poderão ser permitidas.

Art. 4º. Será estabelecida, em Portaria da SEMA, uma Zona de Vida Silvestre, destinada prioritariamente à salvaguarda da biota.

Art. 5º. As barragens existentes ou futuras, que tenham como finalidade o abastecimento público de água, terão uma faixa de 125 (cento e vinte e cinco) metros, contados a partir do espelho d'água máximo, e serão declaradas Áreas de Preservação Permanente.

Parágrafo único Para os efeitos do artigo 18 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, consideram-se como de proteção permanente as nascentes ou olhos d'água e o seu entorno num raio de 50 (cinquenta) metros, ficando vedada nesta área a remoção de vegetação nativa, exceto quando isso for necessário para trabalhos de canalização e drenagens, de interesse social.

Art. 6º. Nas Áreas de Proteção Ambiental das Bacias dos Rios São Bartolomeu e Descoberto ficam proibidas ou restringidas, a critério da CAESB, em comum acordo com a SEMA:

I - a implantação ou ampliação de atividades potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;

II - a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;

III - o exercício de atividades capazes de provocar acelerada erosão das terras ou acentuado assoreamento das coleções hídricas;

IV - o exercício de atividades que ameacem extinguir as espécies raras da biota

regional.

§ 1º Fica proibido nas APAs o uso de biocidas capazes de causar mortandade de animais vertebrados, exceto ratos e morcegos hematófagos.

§ 2º Sem prejuízo das demais autorizações previstas em lei, dependerão de autorização prévia da CAESB e da SEMA, com recurso da decisão para o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, a abertura de vias de comunicação, a realização de grandes escavações e a implantação de projetos de urbanização, sempre que importarem em obras de terraplenagem.

Art. 7º. A autorização prevista no § 2º do artigo anterior dependerá do estudo de cada projeto, do exame das alternativas possíveis e da avaliação de suas conseqüências ambientais.

Parágrafo único Sempre que a autorização for concedida, serão indicadas as restrições e medidas consideradas necessárias para salvaguarda dos ecossistemas atingidos.

Art. 8º. Para melhor controlar e reduzir o potencial poluidor das construções destinadas ao uso humano, não serão permitidos nas APAs:

a) - as edificações isoladas que não tiverem fossas sépticas a uma distância sanitariamente segura dos poços abastecedores de água potável, não podendo ter cada lote menos que o módulo rural mínimo da região aprovado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;

b) - a aprovação de planos de urbanização sem a obrigatoriedade da construção de redes de coleta e estações de tratamento e destino final dos efluentes adequados e definidos pela CAESB de comum acordo com a SEMA;

c) - construções nas áreas futuramente inundadas pelas represas, bem como nas Zonas de Vida Silvestre, exceto quando de interesse para a proteção da biota.

Art. 9º. Ficam permitidas nas APAs obras de terraplenagem, abertura de estradas, passagens de linhas de força e outros empreendimentos e iniciativas necessárias a construção e operação das barragens.

Art. 10. Nas represas existentes ou futuras deverá ser dada especial atenção ao cumprimento da legislação pertinente da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE. At 11 - A Secretaria Especial do Meio Ambiente aplicará aos transgressores do disposto neste Decreto as penalidades previstas nas Leis nºs 6.902, de 27 de abril de 1981 e 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Art. 12. Os investimentos e a concessão de financiamentos e incentivos da Administração Pública Federal direta ou indireta, nas Áreas de Proteção Ambiental das Bacias dos Rios São Bartolomeu e Descoberto, serão previamente compatibilizados com as diretrizes estabelecidas neste Decreto.

Art. 13. Visando atingir os objetivos previstos para Áreas de Proteção Ambiental, bem como para definir as atribuições e competências no controle das atividades potencialmente degradadoras exercidas nas APAs, a Secretaria Especial do Meio Ambiente poderá firmar convênios com Órgãos e Entidades Públicas ou privadas para a proteção e conservação das referidas áreas.

Art. 14. Caberá recurso ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, dos Atos e Instruções Normativas baixados pela Secretaria Especial do Meio Ambiente, referentes às APAs de que trata este Decreto.

Art. 15. A Secretaria Especial do Meio Ambiente, em articulação com o Governo do Distrito Federal, poderá designar um Conselho Assessor das APAs dos Rios Descoberto e São Bartolomeu.

Art. 16. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 07 de novembro de 1983; 162º da Independência e 95º da República.

JOÃO FIGUEIREDO Mário David Andreazza

ANEXO B – LEI Nº 6.902, DE 27 DE ABRIL DE 1981

Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA , faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art . 1º - Estações Ecológicas são áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista.

§ 1º - 90

§ 2º - Na área restante, desde que haja um plano de zoneamento aprovado, segundo se dispuser em regulamento, poderá ser autorizada a realização de pesquisas ecológicas que venham a acarretar modificações no ambiente natural.

§ 3º - As pesquisas científicas e outras atividades realizadas nas Estações Ecológicas levarão sempre em conta a necessidade de não colocar em perigo a sobrevivência das populações das espécies ali existentes.

Art . 2º - As Estações Ecológicas serão criadas pela União, Estados e Municípios, em terras de seus domínios, definidos, no ato de criação, seus limites geográficos e o órgão responsável pela sua administração.

Art . 3º - Nas áreas vizinhas às Estações Ecológicas serão observados, para a proteção da biota local, os cuidados a serem estabelecidos em regulamento, e na forma prevista nas Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 5.197, de 3 de janeiro de 1967.

Art . 4º - As Estações Ecológicas serão implantadas e estruturadas de modo a permitir estudos comparativos com as áreas da mesma região ocupadas e modificadas pelo homem, a fim de obter informações úteis ao planejamento regional e ao uso racional de recursos naturais.

Art . 5º - Os órgãos federais financiadores de pesquisas e projetos no campo da ecologia darão atenção especial aos trabalhos científicos a serem realizados nas Estações Ecológicas.

Art . 6º - Caberá ao Ministério do Interior, através do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, zelar pelo cumprimento da destinação das Estações Ecológicas, manter organizado o cadastro das que forem criadas e promover

a realização de reuniões científicas, visando à elaboração de planos e trabalhos a serem nelas desenvolvidos. (Vide Lei nº 7.804, de 1989)

Art . 7º - As Estações Ecológicas não poderão ser reduzidas nem utilizadas para fins diversos daqueles para os quais foram criadas.

§ 1º - Na área reservada às Estações Ecológicas será proibido:

- a) presença de rebanho de animais domésticos de propriedade particular;
- b) exploração de recursos naturais, exceto para fins experimentais, que não importem em prejuízo para a manutenção da biota nativa, ressalvado o disposto no § 2º do art. 1º;
- c) porte e uso de armas de qualquer tipo;
- d) porte e uso de instrumentos de corte de árvores;
- e) porte e uso de redes de apanha de animais e outros artefatos de captura.

§ 2º - Quando destinados aos trabalhos científicos e à manutenção da Estação, a autoridade responsável pela sua administração poderá autorizar o uso e o porte dos objetos mencionados nas alíneas c , d e e do parágrafo anterior.

§ 3º - A infração às proibições estabelecidas nesta Lei sujeitará o infrator à apreensão do material proibido, pelo prazo de 1 (um) a 2 (dois) anos, e ao pagamento de indenização pelos danos causados.

§ 4º - As penalidades previstas no parágrafo anterior serão aplicadas pela Administração da Estação Ecológica.

Art . 8º - O Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.

Art . 9º - Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo:

- a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
- b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

§ 1º - O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, ou órgão equivalente no âmbito estadual, em conjunto ou isoladamente, ou mediante convênio com outras entidades, fiscalizará e supervisionará as Áreas de Proteção Ambiental. (Vide Lei nº 7.804, de 1989)

§ 2º - Nas Áreas de Proteção Ambiental, o não cumprimento das normas disciplinadoras previstas neste artigo sujeitará os infratores ao embargo das iniciativas irregulares, à medida cautelar de apreensão do material e das máquinas usadas nessas atividades, à obrigação de reposição e reconstituição, tanto quanto possível, da situação anterior e a imposição de multas graduadas de Cr200,00(*duzentos cruzeiros*) a Cr2.000,00 (dois mil cruzeiros), aplicáveis, diariamente, em caso de infração continuada, e reajustáveis de acordo com os índices das ORTNs - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional.

§ 3º - As penalidades previstas no parágrafo anterior serão aplicadas por iniciativa do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis ou do órgão estadual correspondente e constituirão, respectivamente, receita da União ou do Estado, quando se tratar de multas. (Vide Lei nº 7.804, de 1989)

§ 4º - Aplicam-se às multas previstas nesta Lei as normas da legislação tributária e do processo administrativo fiscal que disciplinam a imposição e a cobrança das penalidades fiscais.

Art . 10 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art . 11 - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 27 de abril de 1981; 160º da Independência e 93º da República.

JOÃO FIGUEIREDO Mário David Andreazza

ANEXO C – LEI Nº 9.262, DE 12 DE JANEIRO DE 1996

Dispõe sobre a administração da Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu, localizada no Distrito Federal, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo do Distrito Federal responsável pela administração e fiscalização da Área de Proteção Ambiental - APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, criada pelo Decreto nº 88.940, de 7 de novembro de 1983.

Art. 2º (VETADO)

Art. 3º As áreas públicas ocupadas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofreram processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública, poderão ser, no todo ou em parte, vendidas individualmente, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º - A possibilidade de venda a que se refere o caput só se aplica às áreas passíveis de se transformarem em urbanas, e depois de atendidas as exigências da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

§ 2º Poderá adquirir a propriedade dos lotes, nos termos do caput deste artigo, aquele que comprovar, perante a Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, ter firmado compromisso de compra e venda de fração ideal do loteamento, prova esta que deverá ser feita mediante apresentação do contrato firmado com o empreendedor do loteamento ou suposto proprietário, além da comprovação de que efetivamente pagou, ou está pagando, pelo terreno, através de cópias dos respectivos cheques e extratos bancários, ou comprovação de que tenha pago o terreno com algum bem que estava em sua esfera patrimonial.

§ 3º Quando o detentor da fração ideal não tiver quitado seu terreno, deverá comprovar, nos termos do parágrafo anterior, que iniciou o pagamento do mesmo anteriormente a 31 de dezembro de 1994.

§ 4º (VETADO)

§ 5º (VETADO)

§ 6º (VETADO)

§ 7º (VETADO)

§ 8º (VETADO)

§ 9º (VETADO)

§ 10. (VETADO)

§ 11. (VETADO)

§ 12. Para efeito das alienações previstas no art. 3º, serão desconsideradas nas avaliações as benfeitorias promovidas pelos efetivos ocupantes.

Art. 4º (VETADO)

Art. 5º (VETADO)

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º Os recursos auferidos nessas alienações serão destinados à construção de casas populares no Distrito Federal e a obras de infra-estrutura nos assentamentos habitacionais para populações de baixa renda.

Art. 8º (VETADO)

Art. 9º O Poder Executivo do Distrito Federal realizará o rezonamento da APA, indicando em cada zona as atividades que poderão ser implantadas, bem como as respectivas restrições e proibições.

Parágrafo único - O rezonamento será submetido à aprovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Art. 10 - (VETADO)

Art. 11 - O Poder Executivo do Distrito Federal designará o Conselho Supervisor da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, no prazo de noventa dias contados da publicação desta Lei.

Art. 12 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13 - (VETADO)

Brasília, 12 de janeiro de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Nelson A. Jobim

Texto do Veto Presidencial à Lei 9262/1996

ANEXO D – Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano

Estocolmo, 5-16 de junho de 1972

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, e, atenta à necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano,

Proclama que:

1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.
2. A proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos.
3. O homem deve fazer constante avaliação de sua experiência e continuar descobrindo, inventando, criando e progredindo. Hoje em dia, a capacidade do homem de transformar o que o cerca, utilizada com discernimento, pode levar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e oferecer-lhes a oportunidade de enobrecer sua existência. Aplicado errônea e imprudentemente, o mesmo poder pode causar danos incalculáveis ao ser humano e a seu meio ambiente. Em nosso redor vemos multiplicar-se as provas do dano causado pelo homem em muitas regiões da terra, níveis perigosos de poluição da água, do ar, da terra e dos seres vivos; grandes transtornos de equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências, nocivas para a saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha.
4. Nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais estão motivados pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas seguem vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, privada de alimentação e vestuário, de habitação e educação, de condições de saúde e de higiene adequadas. Assim, os países em

desenvolvimento devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente suas prioridades e a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente. Com o mesmo fim, os países industrializados devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento. Nos países industrializados, os problemas ambientais estão geralmente relacionados com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico.

5. O crescimento natural da população coloca continuamente, problemas relativos à preservação do meio ambiente, e devem-se adotar as normas e medidas apropriadas para enfrentar esses problemas. De todas as coisas do mundo, os seres humanos são a mais valiosa. Eles são os que promovem o progresso social, criam riqueza social, desenvolvem a ciência e a tecnologia e, com seu árduo trabalho, transformam continuamente o meio ambiente humano. Com o progresso social e os avanços da produção, da ciência e da tecnologia, a capacidade do homem de melhorar o meio ambiente aumenta a cada dia que passa.

6. Chegamos a um momento da história em que devemos orientar nossos atos em todo o mundo com particular atenção às conseqüências que podem ter para o meio ambiente. Por ignorância ou indiferença, podemos causar danos imensos e irreparáveis ao meio ambiente da terra do qual dependem nossa vida e nosso bem-estar. Ao contrário, com um conhecimento mais profundo e uma ação mais prudente, podemos conseguir para nós mesmos e para nossa posteridade, condições melhores de vida, em um meio ambiente mais de acordo com as necessidades e aspirações do homem. As perspectivas de elevar a qualidade do meio ambiente e de criar uma vida satisfatória são grandes. É preciso entusiasmo, mas, por outro lado, serenidade de ânimo, trabalho duro e sistemático. Para chegar à plenitude de sua liberdade dentro da natureza, e, em harmonia com ela, o homem deve aplicar seus conhecimentos para criar um meio ambiente melhor. A defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantém as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas.

7. Para se chegar a esta meta será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem eqüitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades. As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente. Também se requer a cooperação internacional com o fim de conseguir recursos que ajudem aos países em desenvolvimento a cumprir sua parte nesta esfera. Há um número cada vez maior de problemas relativos ao meio ambiente que, por ser de alcance regional ou mundial ou por repercutir no âmbito internacional comum, exigem uma ampla colaboração entre as nações e a adoção de

medidas para as organizações internacionais, no interesse de todos. A Conferência encarece aos governos e aos povos que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente humano em benefício do homem e de sua posteridade.

Princípios:

Expressa a convicção comum de que:

Princípio 1 O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

Princípio 2 Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

Princípio 3 Deve-se manter, e sempre que possível, restaurar ou melhorar a capacidade da terra em produzir recursos vitais renováveis.

Princípios 4 O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

Princípio 5 Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

Princípio 6 Deve-se por fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outros materiais que liberam calor, em quantidades ou concentrações tais que o meio ambiente não possa neutralizá-los, para que não se causem danos graves e irreparáveis aos ecossistemas. Deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a poluição.

Princípio 7 Os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam por em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha, menosprezar as possibilidades de derramamento ou impedir outras utilizações legítimas do mar.

Princípio 8 O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

Princípio 9 As deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvi-

mento e os desastres naturais colocam graves problemas. A melhor maneira de saná-los está no desenvolvimento acelerado, mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna que possam requerer.

Princípio 10 Para os países em desenvolvimento, a estabilidade dos preços e a obtenção de ingressos adequados dos produtos básicos e de matérias primas são elementos essenciais para o ordenamento do meio ambiente, já que há de se Ter em conta os fatores econômicos e os processos ecológicos.

Princípio 11 As políticas ambientais de todos os Estados deveriam estar encaminhadas para aumentar o potencial de crescimento atual ou futuro dos países em desenvolvimento e não deveriam restringir esse potencial nem colocar obstáculos à conquista de melhores condições de vida para todos. Os Estados e as organizações internacionais deveriam tomar disposições pertinentes, com vistas a chegar a um acordo, para se poder enfrentar as conseqüências econômicas que poderiam resultar da aplicação de medidas ambientais, nos planos nacional e internacional.

Princípio 12 Recursos deveriam ser destinados para a preservação e melhoramento do meio ambiente tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e gastos que pudessem originar a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente em seus planos de desenvolvimento, bem como a necessidade de oferecer-lhes, quando solicitado, mais assistência técnica e financeira internacional com este fim.

Princípio 13 Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.

Princípio 14 O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar às diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger y melhorar o meio ambiente.

Princípio 15 Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista.

Princípio 16 Nas regiões onde exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas de população prejudiquem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou onde, a baixa densidade de população possa impedir o melhoramento do meio ambiente humano e limitar o desenvolvimento, deveriam se aplicadas políticas demográficas que respeitassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados.

Princípio 17 Deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar,

administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente.

Princípio 18 Como parte de sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social deve-se utilizar a ciência e a tecnologia para descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio ambiente, para solucionar os problemas ambientais e para o bem comum da humanidade.

Princípio 19 É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

Princípio 20 Devem-se fomentar em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científicos referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. Neste caso, o livre intercâmbio de informação científica atualizada e de experiência sobre a transferência deve ser objeto de apoio e de assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais. As tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento de forma a favorecer sua ampla difusão, sem que constituam uma carga econômica para esses países.

Princípio 21 Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional.

Princípio 22 Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem a zonas fora de sua jurisdição.

Princípio 23 Sem prejuízo dos critérios de consenso da comunidade internacional e das normas que deverão ser definidas a nível nacional, em todos os casos será indispensável considerar os sistemas de valores prevalecentes em cada país, e, a aplicabilidade de normas que, embora válidas para os países mais avançados, possam ser inadequadas e de alto custo social para países em desenvolvimento.

Princípio 24 Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento

do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados.

Princípio 25 Os Estados devem assegurar-se de que as organizações internacionais realizem um trabalho coordenado, eficaz e dinâmico na conservação e no melhoramento do meio ambiente.

Princípio 26 É preciso livrar o homem e seu meio ambiente dos efeitos das armas nucleares e de todos os demais meios de destruição em massa. Os Estados devem-se esforçar para chegar logo a um acordo – nos órgãos internacionais pertinentes – sobre a eliminação e a destruição completa de tais armas.

ANEXO E – Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

Rio de Janeiro, de junho de 1992

Princípio 1 : Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Princípio 2 : Os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e os princípios da lei internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas ambientais e de desenvolvimento, e a responsabilidade de velar para que as atividades realizadas sob sua jurisdição ou sob seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de zonas que estejam fora dos limites da jurisdição nacional.

Princípio 3 : O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda eqüitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.

Princípio 4 : A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.

Princípio 5 : Todos os Estados e todas as pessoas deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável ao desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as disparidades nos níveis de vida e responder melhor às necessidades da maioria dos povos do mundo.

Princípio 6 : A situação e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento, em particular os países menos adiantados e os mais vulneráveis do ponto de vista ambiental, deverão receber prioridade especial. Nas medidas internacionais que sejam adotadas com respeito ao meio ambiente e ao desenvolvimento, devem ser considerados os interesses e as necessidades de todos os países.

Princípio 7 : Os Estados deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Tendo em vista que tenham contribuído notadamente para a degradação do ambiente mundial, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente

mundial e das tecnologias e dos recursos financeiros de que dispõem.

Princípio 8 : Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados devem reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não-sustentados e fomentar políticas demográficas apropriadas.

Princípio 9 : Os Estados devem cooperar para reforçar a criação de capacidades endógenas para obter o desenvolvimento sustentável, aumentando o saber mediante o intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos, intensificando o desenvolvimento, a adaptação, a difusão e a transferência de tecnologias, notadamente as tecnologias novas e inovadoras.

Princípio 10 : O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

Princípio 11 : Os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente. As normas ambientais e os objetivos e prioridades em matérias de regulamentação do meio ambiente, devem refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento às quais se aplicam. As normas aplicadas por alguns países podem resultar inadequadas e representar um custo social e econômico injustificado para outros países, em particular os países em desenvolvimento.

Princípio 12 : Os Estados deveriam cooperar para promover um sistema econômico internacional favorável e aberto, o qual levará ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável de todos os países, a fim de abordar adequadamente as questões da degradação ambiental. As medidas de política comercial para fins ambientais não deveriam constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável, nem uma restrição velada ao comércio internacional. Deveriam ser evitadas medidas unilaterais para solucionar os problemas ambientais que se produzem fora da jurisdição do país importador. As medidas destinadas a tratar os problemas ambientais transfronteiriços ou mundiais deveriam, na medida do possível, basear-se em um consenso internacional.

Princípio 13 : Os Estados deverão desenvolver a legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização referente às vítimas da contaminação e outros danos ambientais. Os Estados deverão cooperar de maneira diligente e mais decidida no preparo de novas leis internacionais sobre responsabilidade e indenização pelos efeitos adversos dos

danos ambientais causados pelas atividades realizadas dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, em zonas situadas fora de sua jurisdição.

Princípio 14 : Os Estados deveriam cooperar efetivamente para desestimular ou evitar o deslocamento e a transferência a outros Estados de quaisquer atividades e substâncias que causem degradação ambiental grave ou se considerem nocivas à saúde humana.

Princípio 15 : Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental.

Princípio 16 : As autoridades nacionais deveriam procurar fomentar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em conta o critério de que o causador da contaminação deveria, por princípio, arcar com os seus respectivos custos de reabilitação, considerando o interesse público, e sem distorcer o comércio e as inversões internacionais.

Princípio 17 : Deverá ser empreendida a avaliação de impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente.

Princípio 18 : Os Estados deverão notificar imediatamente os outros Estados sobre desastres naturais e outras situações de emergência que possam produzir efeitos nocivos súbitos ao meio ambiente sob sua jurisdição. A comunidade internacional deverá fazer todo o possível para ajudar Estados que sejam afetados.

Princípio 19 : Os Estados deverão proporcionar a informação pertinente e notificar previamente e de forma oportuna os Estados que possam se ver afetados por atividades passíveis de ter consideráveis efeitos ambientais nocivos transfronteiriços, e deverão celebrar consultas com os mesmos em data antecipada.

Princípio 20 : As mulheres desempenham um papel fundamental na ordenação do meio ambiente e no desenvolvimento. É, portanto, imprescindível contar com sua plena participação para chegar ao desenvolvimento sustentável.

Princípio 21 : Devem ser mobilizados a criatividade, os ideais e o valor dos jovens do mundo para forjar uma aliança mundial orientada para obter o desenvolvimento sustentável e assegurar um futuro melhor para todos.

Princípio 22 : Os povos indígenas e suas comunidades locais desempenham um papel fundamental na ordenação do meio ambiente e no desenvolvimento devido a seus

conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados deveriam reconhecer e prestar o apoio devido a sua identidade, cultura e interesses e velar pelos que participarão efetivamente na obtenção do desenvolvimento sustentável.

Princípio 23 : Devem ser protegidos o meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos à opressão, dominação e ocupação.

Princípio 24 : A guerra é, por definição, inimiga do desenvolvimento sustentável. Em consequência, os Estados deverão respeitar o direito internacional proporcionando proteção ao meio ambiente em épocas de conflito armado, e cooperar para seu posterior melhoramento, conforme necessário.

Princípio 25 : A paz, o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente são interdependentes e inseparáveis.

Princípio 26 : Os Estados deverão resolver todas as controvérsias sobre o meio ambiente por meios pacíficos e com a coordenação da Carta das Nações Unidas.

Princípio 27 : Os Estados e os povos deveriam cooperar, de boa fé e com espírito de solidariedade, na aplicação dos princípios consagrados nesta declaração e no posterior desenvolvimento do direito internacional na esfera do desenvolvimento sustentável.

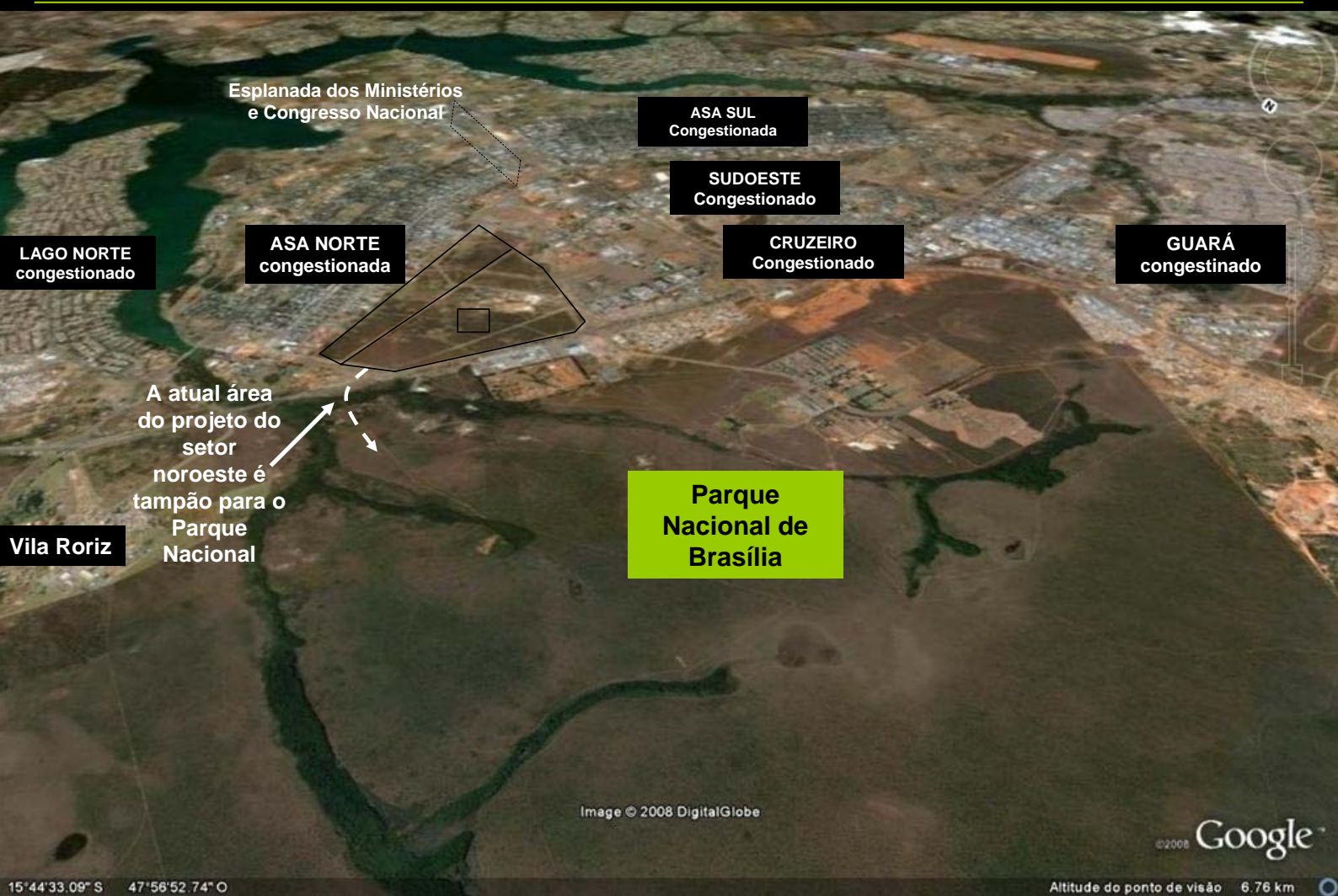
ANEXO F – Movimento "santuário dos pajés não se move"

Santuário dos Pajés não se move
Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste

Asa Norte diz **NÃO** ao projeto do setor noroeste

- Pela manutenção dos índios na área
- Pela anulação de um projeto ambientalmente irresponsável

Santuário dos Pajés não se move Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste



Uma pergunta que não quer se calar

1. De onde viria tanta água para abastecer o bairro setor noroeste e o parque Burle Marx (este com tantos lagos)?

Santuário dos Pajés não se move Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste



Para responder a essa pergunta, primeiro é necessário contextualizar o abastecimento de água para o DF

Santuário dos Pajés não se move
Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste

Os sistemas de abastecimento de água para atendimento das áreas urbanas da **Bacia do Lago Paranoá** são assim distribuídos:

- Brasília: Torto / **Santa Maria** / **Descoberto**;
- Lago Norte: **Santa Maria**;
- Paranoá: Cachoeirinha / Taquari;
- Núcleo Bandeirante: Catetinho Alto e Baixo / **Descoberto**;
- Guará: **Santa Maria** / Torto / **Descoberto**;
- Cruzeiro: **Santa Maria** / Torto;
- Lago Sul: Cabeça de Veado / **Santa Maria** / Torto / **Descoberto**;
- Riacho Fundo: **Descoberto**;
- Candangolândia: **Santa Maria** / Torto.

Fonte: <http://www.semarh.df.gov.br/semarh/site/lagoparanao/cap07/09.htm>

Santuário dos Pajés não se move Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste



Santuário dos Pajés não se move

Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste

1. Lago Paranoá
Impróprio para
consumo

2. Represa
Santa Maria
Depois que a
água é captada,
se torna suja e
poluído até
chegar ao lago
Paranoá. Está
no limite

3. Represa do Descoberto
A Represa do Descoberto JÁ
DIMINUIU MUITO NA ÚLTIMA
DÉCADA. Reportagens
recentes do próprio Correio
Braziliense demonstram que
essa represa está muito
assoreada.

15°44'48.36"S 48°04'05.39"O

Altitude do ponto de visão 24.83 km

<http://www.brasilchannel.com.br/capitais/index.asp?nome=Bras%EDlia&area=hidrografia>

Santuário dos Pajés não se move
Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste

2. Represa de Santa
ESTÁ NO LIMITE

Lago Paranoá
**Impróprio
para
consumo**

3. Represa do Descoberto
ESTÁ NO LIMITE

Image © 2008 DigitalGlobe
Image © 2008 TerraMetrics

Google

15°47'13.86"S 48°00'58.53"O

Altitude do ponto de visão 47.02 km

Leia em <http://www.semarh.df.gov.br/semarh/site/laqoparanoa/cap07/09.htm>

Santuário dos Pajés não se move Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste

Ao contrário do que foi divulgado para a população, a represa de Corumbá não foi criada para abastecimento de água para o DF, mas sim para geração de energia elétrica...



Santuário dos Pajés não se move Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste

Ao contrário do que foi divulgado para a população, a represa de Corumbá não foi criada para abastecimento de água para o DF, mas sim para geração de energia elétrica...



Santuário dos Pajés não se move

Asa Norte diz NÃO ao Setor Noroeste

“A água nos limites da capital federal é insuficiente, ou seja, estamos ampliando a pegada ecológica do DF para suprir as nossas necessidades. Isso ocorreu por falta e falha no planejamento de todos os governos que estiveram no poder de 1989 para cá. Estamos correndo atrás desse déficit. Brasília tem uma disponibilidade de água por habitante que só ganha de Pernambuco e Paraíba”

Genivaldo Freire, doutor em ecologia e professor da
Universidade Católica de Brasília (UCB)

<http://www.brasiloeste.com.br/noticia/925/>

Vamos lembrar também que estamos entrando numa era de aquecimento global, incertezas ambientais, bruscas mudanças climáticas e ainda não há vontade política para a implementação de políticas públicas sérias

Santuário dos Pajés não se move
Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste

Novas demandas na região norte...

Santuário dos Pajés não se move Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste



Santuário dos Pajés não se move Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste



Santuário dos Pajés não se move

Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste

...Esquecemos de falar na Cidade Digital! Na boca do Parque Nacional de Brasília!

A Cidade Digital, liberada especialmente para o GDF pelo IBAMA-DF (**Francisco Palhares**) na boca do Parque Nacional, também demandará muita água. Afinal, abrigará micros, pequenas, médias e grandes empresas do setor, gerando cerca de 50 mil empregos diretos e indiretos...



[Ibama autoriza a Cidade Digital](#)

[Empresários e ambientalistas divergem sobre licenciamento ambiental](#)

Santuário dos Pajés não se move Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste



Santuário dos Pajés não se move
Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste

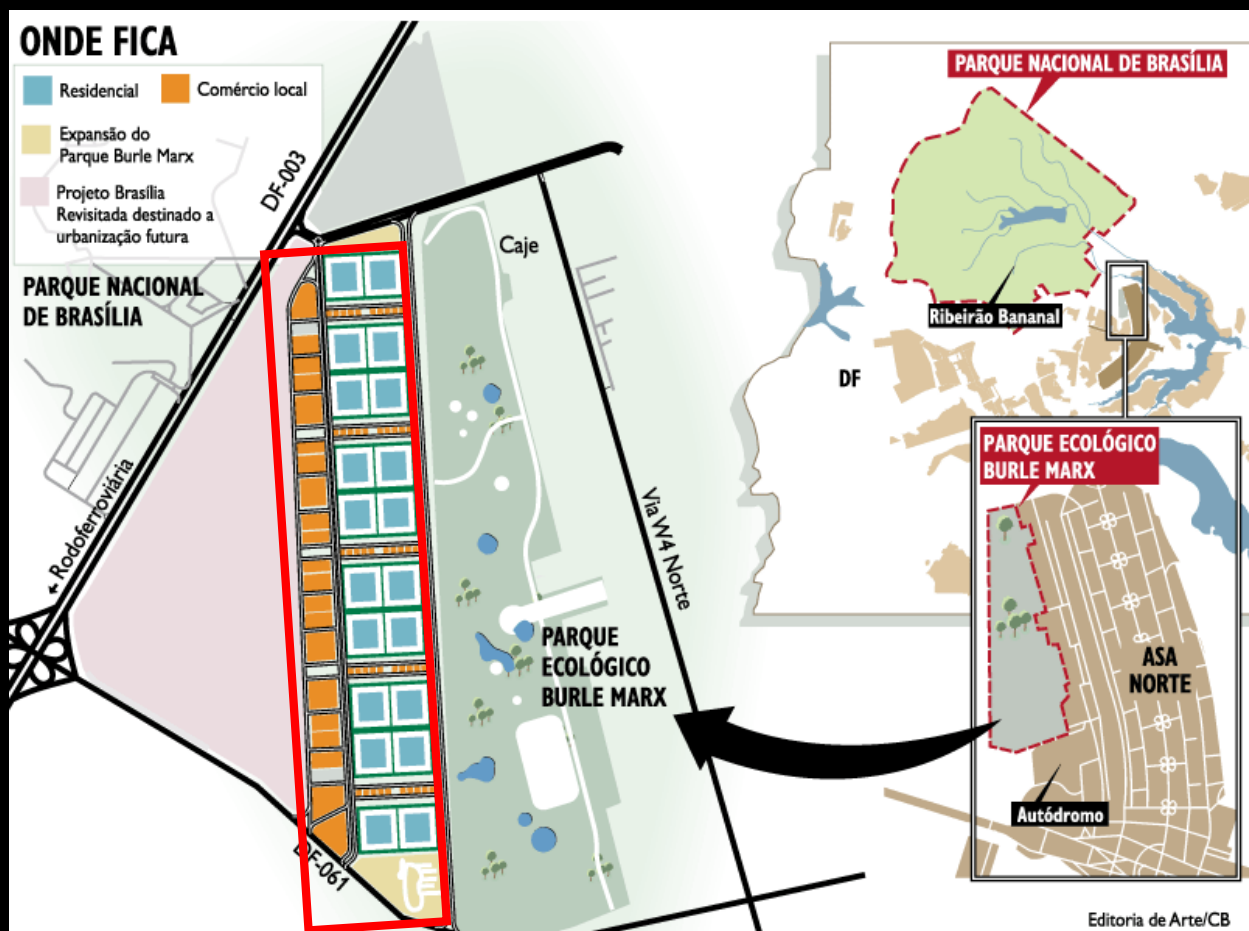
O setor imobiliário e ramos da construção civil apresenta junto aos meios de comunicação corporativos uma lógica BURRA, a de que se já estamos no limite, a cidade tem que construir mais para “desafogar” a demanda habitacional e “aquecer” o mercado imobiliário. Mas esse aquecimento é ilusório e meramente momentâneo

Se já estamos no limite populacional, de demanda de água e tratamento de esgoto, que lógica é essa em se construir mais??

A ótica de construção beneficiará apenas as grandes construtoras e quem está no poder.

Quem está no poder?

Santuário dos Pajés não se move Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste

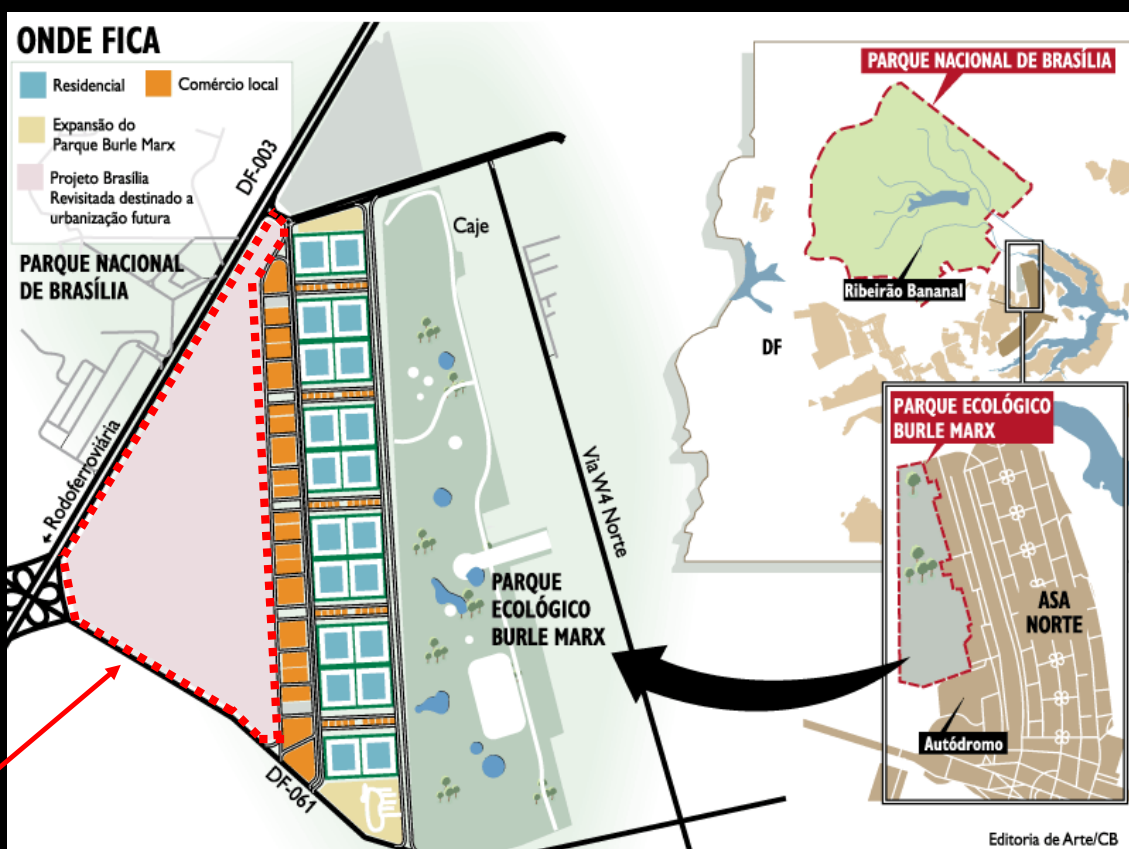


Em vermelho, esse é o projeto do setor noroeste... Com um parque ao lado... Mas... peraí... ...está faltando alguma coisa...

Santuário dos Pajés não se move Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste

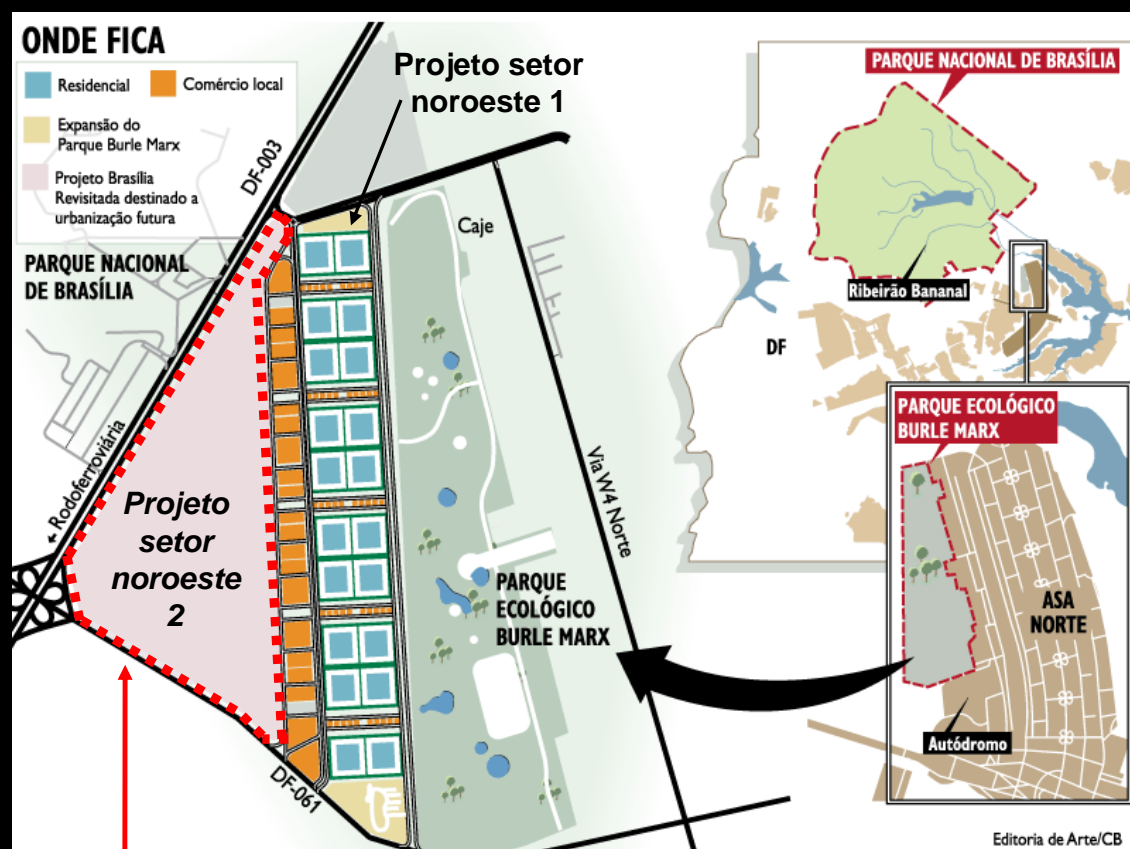
Mas que coisa!! Esqueceram de falar no projeto noroeste 2...

Sim, ele também está previsto... Alguns anos depois... Para deleite da especulação imobiliária



Os meios de comunicação NÃO estão mentindo quando dizem que o setor noroeste terá 40.000 habitantes... É verdade... 40.000 habitantes INICIAIS... ATÉ CHEGAR AO LIMITE DE 120.000.

Santuário dos Pajés não se move Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste



Mas que coisa!!

Esqueceram de falar no Projeto Sudoeste 2...

Para ambos os prédios comerciais terão **TRÊS** andares para kitinetes

A segunda expansão não está sendo muito divulgada...

Assim, então, vamos calcular... Os prédios residenciais de **SEIS** andares + os prédios comerciais de **TRÊS** andares + O **PROJETO DO SETOR NOROESTE 2** = **120.000 NOVOS MORADORES NA ASA NORTE (100.00 CARROS NOVOS)**

Santuário dos Pajés não se move Asa Norte diz NÃO ao Setor Noroeste

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - Mozilla Firefox

Arquivo Editar Exibir Histórico Favoritos Ferramentas Ajuda

http://www.semurh.df.gov.br/

DownloadHelper Google

Últimas notícias Acadêmico http://mail.terra.co...

Google hidrografia abastecimento Distrito Pesquisa Pesquisar imagens Wikipedia Blogger orkut Gmail Daily Google (2) Verificar Enviar para Configurações

Secretaria de Estado de Desenvol... Blogger: Crie o seu blog já -- GRÁ...

GDF Governo do Distrito Federal

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

Terça, 24/06/108 Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade

Busca: OK!

Governo eletrônico

- Setor Noroeste - Pautas
- Conheça o DF
- Governo Distrito Federal
- Portal do GDF
- Informações
- Perfil Secretário
- Plano Diretor de
- Ordenamento Territorial
- Companhia Habitacional
- CODHAB
- Conplan
- Desenvolvimento Urbano
- Setor Noroeste
- Meio Ambiente
- Órgãos vinculados
- Mapa do Site
- Serviços
- Correio eletrônico
- Pontuação

Setor Noroeste

Banco de pautas	Data
AVISO DE PAUTA - Primeiras obras do Noroeste saem este ano	17/01/2008
DESENVOLVIMENTO URBANO - Licitação em dezembro para o Setor Noroeste	01/11/2007
DESENVOLVIMENTO URBANO - Noroeste, um bairro ecologicamente correto	12/06/2007
DESENVOLVIMENTO URBANO - Seduma intensifica campanha de divulgação da 3ª audiência do PDOT	14/05/2007
HABITAÇÃO - Prazo para o setor Noroeste	27/12/2007
MEIO AMBIENTE - Espaços serão revistos	16/07/2007
MEIO AMBIENTE - Uma proposta para o Burle Marx	14/06/2007
Noroeste terá prédios verdes - com painéis solares e ciclovias	09/03/2007
Primeiro imóvel do Setor Noroeste será entregue em 2009.	09/03/2007
URBANISMO - Projetos mudam a cara de Brasília	11/12/2007
URBANISMO - Revitalização da W3 e da Via EPIA começam a ser projetadas	07/11/2007

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SCS Quadra 6 bloco A - Brasília/Distrito Federal
CEP: 70.306-918

Isso é piada?

Aprovação a toque de caixa sem estudos ambientais sérios e imparciais? Onde estão esses estudos para a população ver?

Dignidade indígena e ambiental não se compra. Brasília, já tão agredida ambientalmente, perderá muito com o setor noroeste

Santuário dos Pajés não se move
Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste

SEMARH - CAPTAÇÕES PARA ABASTECIMENTO

Problemas da água no DF

RECURSOS HÍDRICOS - Água comprometida no DF

Unidades de conservação no DF

SINDÁGUA-DF Ação popular em defesa da boa gestão da água no DF e Entorno

DF pode ficar sem água em 4 anos

ONG ISA - Água boa para todos*

Lagoa Jaburu quase secou

Santuário dos Pajés não se move

Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste

O setor noroeste foi previsto sim, mas num contexto antigo e mais seguro, em que Brasília não possuía tantos problemas ambientais como possui atualmente



Insistir na sua implementação é prejudicar o futuro de toda a cidade, menosprezar as previsões de mudanças climáticas e as gerações vindouras.

É burrice.



Vamos respeitar e escutar o que os índios tem a nos dizer.

Santuário dos Pajés não se move Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste



Atualmente a área em que seria o setor noroeste é uma zona de contenção natural para o Parque Nacional (Zona Tampão) (1. Seta branca tracejada). Também é um corredor ecológico

Santuário dos Pajés não se move
Asa Norte diz **NÃO** ao Setor Noroeste



A quem interessa o setor noroeste?
Para onde vai a Humanidade?

Santuário dos Pajés não se move
Asa Norte diz NÃO ao Setor Noroeste

Foto tirada em 02-04-2008 na área do projeto setor noroeste, em cima do muro da CAESB

O índio que aparece contemplando o por do sol **HABITA A ÁREA** e é da tribo Korubo.

Os políticos, os “líderes”, os empresários tem de respeitar os povos indígenas e os ambientalistas, pois dignidade não se compra ou se vende

ANEXO G – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA Nº 2/2007



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Coordenadoria de
Processamento Inicial

29/06/2007 17:52 102675



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

COMUNICADO

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre este Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e o Governo do Distrito Federal, o qual cuida da regularização fundiária do Distrito Federal.

Cumpre salientar que o referido Termo de Ajustamento de Conduta aplicou o princípio da venda direta, em face da inexigibilidade de licitação, reconhecido por este Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2990/DF.

Aproveito a oportunidade para renovar meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

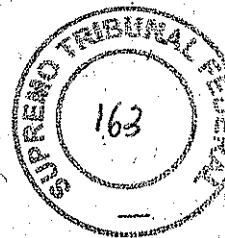
Brasília/DF, 25 de junho de 2007.

Junte-se por linha, oportunamente, aos autos da ADI 2.990.

Brasília, 29 de junho de 2007.


Ministra Ellen Gracie
Presidente


LEONARDO AZEREDO BANDARRA
Procurador-Geral de Justiça
MPDFT



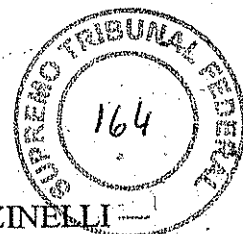
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA Nº. 002/2007

Firmado entre o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e o Governo do Distrito Federal para ajustar os procedimentos de regularização dos parcelamentos de solo para fins urbanos implantados de forma irregular no território do Distrito Federal, e as medidas de fiscalização e repressão destinadas a coibir a grilagem de terras e a ocupação desordenada do solo no Distrito Federal.

De um lado, como comprometente, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, representado pelo seu Procurador-Geral de Justiça, **LEONARDO AZEREDO BANDARRA** e pelos membros da Comissão do MPDFT criada para tratar da regularização fundiária do Distrito Federal, instituída pela Portaria PGJ nº. 1.094/06, coordenada pelo Procurador de Justiça **VITOR FERNANDES GONÇALVES** e composta pelos Promotores de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social, **ANA CAROLINA**

(Assinaturas manuscritas)

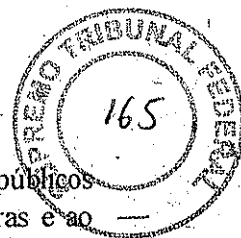


MARQUEZ, CARINA COSTA OLIVEIRA LEITE, EDUARDO GAZZINELLI —
VELOZO, IVALDO CARVALHO G. LEMOS JÚNIOR, KARINA SOARES
ROCHA e ALBERTINO DE SOUZA PEREIRA NETO, pelos Promotores de
Justiça de Defesa da Ordem Urbanística, LUCIANA MEDEIROS COSTA,
MARISA ISAR DOS SANTOS, YARA MACIEL CAMELO, CAROLINA
REBELO SOARES, PAULO JOSÉ LEITE FARIAS e JULIANA DA SILVA
RIBEIRO, pelos Promotores de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e
Patrimônio Cultural, MARTA ELIANA DE OLIVEIRA, KÁTIA CHRISTINA
LEMONS e LILIANE GUIMARÃES CARDOSO, e pelos Promotores de Justiça
de Registros Públicos, AUGUSTO CÉSAR BARBOSA DE CARVALHO,
DORIVAL BARBOZA FILHO, RÔMULO DOUGLAS G. DE OLIVEIRA e
MARCELO DA SILVA OLIVEIRA; e de outro lado, como compromissários, o
DISTRITO FEDERAL, representado por seu Governador, JOSÉ ROBERTO
ARRUDA, pelo Secretário de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania,
RAIMUNDO DA SILVA RIBEIRO NETO, pelo Secretário de Estado de
Desenvolvimento Urbano – SEDUMA e Meio Ambiente, CASSIO TANIGUCHI;
o INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS
DO DISTRITO FEDERAL, doravante denominado INSTITUTO BRASÍLIA
AMBIENTAL, representado por GUSTAVO SOUTO MAIOR SALGADO, e a
COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA – TERRACAP, representada
por seu Presidente, ANTÔNIO RAIMUNDO GOMES SILVA FILHO, diante das
seguintes ponderações:

I – CONSIDERAÇÕES GERAIS

1º. Considerando os resultados das reuniões deliberativas de trabalho realizadas entre os membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e os Agentes Políticos do Governo do Distrito Federal supracitados, ocorridas nos dias 11 e

2



13. Considerando que o Distrito Federal conta com diversos entes públicos cuja atuação envolve a fiscalização, a repressão e o combate à invasão de terras e ao parcelamento irregular do solo, entre os quais se destacam aqueles vinculados à Secretaria de Segurança Pública e à Fiscalização, a Delegacia Especial de Meio Ambiente - DEMA, a Polícia Militar, as Administrações Regionais, a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA, a Procuradoria do Distrito Federal e o recém-criado Instituto Brasília Ambiental, razão pela qual deve haver coordenação e integração entre os mesmos e com os entes públicos federais que permita uma atuação célere e a tomada de decisões unificadas e imediatas.

14. Considerando a imprescindível participação do Ministério Público no processo de regularização desencadeado por iniciativa do Governo do Distrito Federal, como instituição em si essencial e defensora constitucional dos interesses sociais, garantidas, com a efetividade de sua participação, soluções adequadas para questões conflitantes, mediante conciliação com o ordenamento jurídico;

15. Considerando que a regularização dos parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos envolve questões polêmicas, passíveis de ensejarem questionamentos judiciais e a responsabilização administrativa, penal e civil de agentes públicos;

16. Considerando que, inclusive no intuito de resguardar os agentes públicos responsáveis pela regularização dos parcelamentos irregulares do solo, defende o Ministério Público a construção de um verdadeiro pacto social entre os diversos atores envolvidos, cuja legitimidade seja respaldada pelo presente Termo de Ajustamento de Conduta, instrumento jurídico previsto na Lei de Ação Civil Pública, apto a firmar publicamente os modos e formas mutuamente pactuados e admitidos para tanto, de forma a conferir objetividade e segurança ao processo, bem como apto a tanto obstar a propositura de ações civis públicas por parte dos tomadores do compromisso quanto a garantir o título executivo das obrigações pactuadas;

II – CONSIDERAÇÕES QUANTO À DEFESA DO MEIO AMBIENTE

17. Considerando que os parcelamentos do solo são empreendimentos potencialmente degradadores do meio ambiente, sobretudo mais danosos quando implantados de forma irregular, à margem dos licenciamentos urbanísticos e ambientais e

[Assinaturas manuscritas]



das obras de saneamento legalmente exigidos para evitar, mitigar e compensar os danos ambientais, urbanísticos e sociais decorrentes do parcelamento do solo;

18. Considerando que os danos ambientais provocados pela ocupação desordenada do solo prejudicam a qualidade de vida das gerações atuais e vindouras, gerando impactos negativos principalmente sobre nossos recursos hídricos, cuja quantidade e qualidade são essenciais à manutenção do equilíbrio ecológico e da saúde da população;

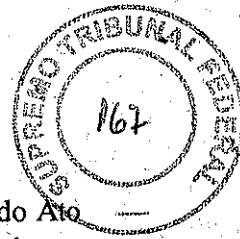
19. Considerando, nos termos do art. 225 da Constituição Federal, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, e o dever incumbido à coletividade e ao Poder Público de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, imposição da qual decorre o princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal no sentido de evitar e prevenir danos ambientais;

20. Considerando que compete ao Poder Público, no cumprimento desse dever, exigir, na forma da lei, o Licenciamento Ambiental para atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente, bem como preservar os espaços especialmente protegidos, tais como áreas de preservação permanente, reservas legais e unidades de conservação (art. 225, §1º e incisos, da Constituição Federal);

21. Considerando o disposto na legislação federal quanto a Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e Licenciamento Ambiental de empreendimentos efetiva ou potencialmente degradadores do meio ambiente, em especial na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81, em seu decreto regulamentar nº 99.274/90 e nas Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA nº 237/97, 001/86, 009/87 e 371/2006;

22. Considerando que, nos termos do art. 4º, VI, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) constituem instrumentos da política urbana;

23. Considerando que, apesar de a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), promulgada em 8 de junho de 1993, em seu art. 279, estabelecer que a ocupação do território do Distrito Federal deveria ser orientada por instrumento



específico, ou seja, o diagnóstico e zoneamento socioambientais¹, e, no art. 26 do Ato de suas Disposições Transitórias ter fixado ao Poder Público o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, contados da promulgação, para promover o Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal – ZEE/DF. o referido instrumento não foi até a presente data elaborado e aprovado:

24. Considerando o disposto pela legislação nacional quanto à gestão de unidades de conservação, reservas legais e áreas de preservação permanente, por meio do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei do SNUC – nº 9.985/2000 c/c o Decreto nº 4.340/2002), pelo Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771/65) e pelas Resoluções CONAMA nºs 10/88, 302/2002, 303/2002 e 369/2006;

25. Considerando as bases legais para a Política de Saneamento Ambiental do Distrito Federal definidas pelos artigos 332, 333 e 334 da Lei Orgânica do Distrito Federal e as disposições da Lei 11.445, de 05 de Janeiro de 2007, a qual, ao estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico, tornou obrigatória a elaboração e observação de Planos de Saneamento Básico, nos quais incluiu, além do abastecimento de água, do esgotamento sanitário, da limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente, também a disponibilidade de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais em todas as áreas urbanas, de forma adequada à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

26. Considerando que, nestes termos, faz-se necessária a elaboração do Plano Diretor de Águas Pluviais do Distrito Federal, tendo em vista que o Distrito Federal já dispõe de Plano Diretor de Água e Esgotos e tem seu Plano Diretor de Resíduos Sólidos em fase avançada de elaboração;

27. Considerando o disposto pela Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), em seus artigos 278 a 311, quanto às diretrizes estabelecidas para a Política de Meio Ambiente do Distrito Federal, notadamente quanto ao licenciamento ambiental (art. 289

¹ “Art. 279. O Poder Público, assegurada a participação da coletividade, zelará pela conservação, proteção e recuperação do meio ambiente, coordenando e tornando efetivas as ações e recursos humanos, financeiros, materiais, técnicos e científicos dos entes públicos da administração direta e indireta, e deverá:

I – omissis;

II – promover o diagnóstico e zoneamento ambiental do território, definindo suas limitações e condicionantes ecológicas e ambientais para ocupação e uso dos espaços territoriais;” (grifo nosso)

7



e parágrafos) e quanto à gestão de espaços especialmente protegidos, como unidades de conservação, reservas legais e áreas de preservação permanente (APP) – (art. 279, XXI, 280, 301, 302 e 303);

28. Considerando o disposto pela Lei Distrital nº 41, de 13 de setembro de 1989, que estabelece a Política Ambiental do Distrito Federal, e pelos Decretos que a regulamentam – Decreto nº 12.960, de 28 de dezembro de 1990 e Decreto nº 15.869, de 26 de agosto de 1994 –, notadamente quanto a licenciamento ambiental, instrumentos que viabilizam, a exemplo do que se verifica no Estado de Minas Gerais², a regulamentação específica para as hipóteses de licenciamento corretivo, destinado a empreendimentos já instalados;

29. Considerando que as Áreas de Preservação Permanente - APP, localizadas em cada posse ou propriedade, são bens de interesse nacional e espaços territoriais especialmente protegidos, cobertos ou não por vegetação, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, de proteger o solo e de assegurar o bem-estar das populações humanas;

30. Considerando que as áreas de preservação permanente (APP) e outros espaços territoriais especialmente protegidos, como instrumentos de relevante interesse ambiental, integram o desenvolvimento sustentável³, indispensável à sadia qualidade de vida das presentes e das gerações futuras;

² No Estado de Minas Gerais, o Decreto 44.309, de 05 de junho de 2006, que regulamenta a Lei Estadual de Proteção ao Meio Ambiente – Lei nº 7.772, de 08 de setembro de 1980 –, disciplina as hipóteses de licenciamento ambiental corretivo, nos seguintes termos:

“Art. 15. Os empreendimentos já instalados, em instalação ou em operação, sem as licenças ambientais pertinentes, poderão regularizar-se obtendo LI ou LO, em caráter corretivo, mediante a comprovação de viabilidade ambiental do empreendimento.

§ 1º A demonstração da viabilidade ambiental do empreendimento dependerá da análise pelo COPAM dos mesmos documentos, projetos e estudos exigíveis para a obtenção das licenças anteriores.

§ 2º A continuidade do funcionamento de empreendimento ou atividade concomitantemente com o processo de licenciamento ambiental previsto pelo caput dependerá de assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta com o órgão ambiental, com previsão das condições e prazos para funcionamento do empreendimento até a sua regularização.

§ 3º A possibilidade de concessão de LI e LO, em caráter corretivo, não desobriga os empreendimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como dos que possam causar degradação ambiental, de obterem o prévio licenciamento ambiental, nem impede a aplicação de penalidades pela instalação ou operação sem a licença competente.”

³ No Relatório Nosso Futuro Comum, conhecido por Relatório Brundtland, publicado em 1987, quando do encerramento dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, onde o

[Assinaturas manuscritas]



31. Considerando a função socioambiental da propriedade prevista nos arts. 5º, inciso XXIII, 170, inciso VI, 182, § 2º, 186, inciso II e 225 da Constituição, e os princípios jurídicos da prevenção, da precaução e do poluidor pagador;

32. Considerando que, exceto nos casos de moradores de baixa renda, assim considerados aqueles cuja renda varie de 0 (zero) a 5 (cinco) salários-mínimos, em consonância com o princípio do poluidor pagador, os custos decorrentes da regularização devem ser cobrados dos ocupantes dos loteamentos irregulares e dos adquirentes dos respectivos lotes;

33. Considerando o critério de integral preservação e recuperação das Áreas de Preservação Permanente – APP levado a efeito no licenciamento ambiental do Trecho 1, 1ª Etapa, do Setor Habitacional Taquari e no Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o IBAMA/DF e o Governo do Distrito Federal, relativo a obras de saneamento de Vicente Pires, com interferência na regularização dos parcelamentos de solo ali implantados, consubstanciado na exclusão de lotes constituídos em APP no primeiro caso, e no compromisso de desconstituição de obras erigidas em APP, no segundo;

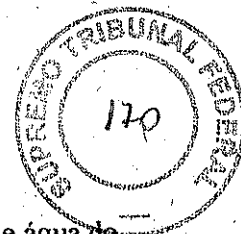
34. Considerando a necessidade de serem avaliados, mitigados e compensados os impactos ambientais causados na bacia hidrográfica na qual se encontrem inseridos os parcelamentos clandestinos, e as peculiaridades do território do Distrito Federal, localizado em um planalto divisor de águas e tributário de três grandes bacias hidrográficas (São Francisco, Araguaia/Tocantins e Paraná), embora rico em nascentes e em qualidade, limitado em quantidade desse recurso natural indispensável à vida;

35. Considerando que a reduzida oferta de água por habitante no Distrito Federal, a terceira menor do Brasil, somente superada em escassez por Pernambuco e pela Paraíba⁴, torna imperiosa a preservação de suas Áreas de Preservação Permanente – APP e de Proteção de Mananciais – APM;

36. Considerando que, a exemplo das Unidades de Conservação, as Áreas de Proteção de Mananciais – APM pertencem à categoria dos espaços especialmente

critério de sustentabilidade aparece como argumento central para a formulação de políticas de desenvolvimento, o conceito de sustentabilidade é definido como aquele que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responderem às suas necessidades.

⁴ Segundo estudos promovidos em 2001, pelo Tribunal de Contas da União.



protegidos, afetadas à proteção e ao manejo adequado das áreas de captação de água do Distrito Federal, sob administração da Companhia de Saneamento do Distrito Federal – CAESB, cujo posicionamento técnico deve ser acatado nas hipóteses que impliquem em qualquer alteração na gestão desses espaços;

37. Considerando que o impacto provocado pela drástica redução da cobertura vegetal original do Cerrado, bioma característico do Distrito Federal, reconhecido como a savana de maior biodiversidade do planeta, com cerca de 5% da biota existente, tornou-o área prioritária para a conservação, classificada, juntamente com a Mata Atlântica, como *hotspot*, conceito criado pelo ecólogo inglês Norman Myers para designar área rica em biodiversidade e ameaçada no mais alto grau;

38. Considerando que a Resolução CONAMA nº 369/2006, que dispõe, ao regulamentar o art. 4º da Lei 4.771/65, sobre os casos excepcionais, de utilidade pública ou interesse social de baixo impacto, que permitem a supressão de vegetação ou a intervenção em Área de Preservação Permanente – APP, tem suscitado oposição de parcela significativa dos setores ambientalistas, os quais lhe atribuem inconstitucionalidades e ilegalidades;

39. Considerando que a referida Resolução do CONAMA, em seu artigo 9º, contraria a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, que adota o Licenciamento Ambiental como um de seus instrumentos básicos, pois admite que o órgão ambiental, excepcionalmente, quando não haja alternativa técnica e locacional, possa autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável em área urbana;

40. Considerando que a aludida disposição é, ademais, inaplicável à regularização dos parcelamentos de solo, empreendimentos que, nos termos do art. 225, IV, da CF c/c a Resolução do CONAMA 237/97, são necessariamente sujeitos a licenciamento ambiental, o que, por si só, segundo a própria Resolução, afasta a possibilidade da mera autorização⁵;

⁵ Art. 5º O órgão ambiental competente estabelecerá, previamente à emissão da autorização para a intervenção ou supressão de vegetação em APP, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas no § 4º, do art. 4º, da Lei nº 4.771, de 1965, que deverão ser adotadas pelo requerente.

§ 1º Para os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas neste artigo, serão definidas no âmbito do referido processo de licenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do cumprimento das disposições do art. 36, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

§ 2º As medidas de caráter compensatório de que trata este artigo consistem na efetiva recuperação ou recomposição de APP e deverão ocorrer na mesma sub-bacia hidrográfica, e prioritariamente: I - na área de influência do empreendimento, ou II - nas cabeceiras dos rios.



41. Considerando que a destruição de áreas de preservação permanente APP para regularização fundiária mediante mera autorização administrativa viola os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor ou usuário pagador, pois afasta o controle seguro e técnico do licenciamento ambiental e do EIA/RIMA, instrumentos obrigatórios e aptos à avaliação de existência de alternativa locacional, destinada a evitar a supressão ou perturbação de uma APP⁶, e a estabelecerem, com a precisão técnica pertinente, as mitigações e compensações cabíveis;

42. Considerando que, de qualquer sorte, as disposições da Resolução CONAMA nº 369/2006 quanto à Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbanas somente se aplica às ocupações de baixa renda predominantemente residenciais, consolidadas até 10 de julho de 2001, inseridas em área urbana que atenda critérios determinados, declarada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor⁷;

⁶ Art. 3º A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:

I - a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos;

II - atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;

III - averbação da Área de Reserva Legal; e

IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

⁷ III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:

a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;

b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;

IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:

a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea "a", do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA nº 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais;

b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;

c) em restingas, conforme alínea "a" do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima;

V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001;

VI - apresentação pelo poder público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple, entre outros:

a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas;

b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área;

c) especificação dos sistemas de infra-estrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos;



43. Considerando que, mesmo quando atendidos os pressupostos estabelecidos quanto à área onde se insere a ocupação urbana, a intervenção ou supressão de APP para regularização fundiária sustentável somente é cabível nas margens de corpos d'água respeitada uma faixa mínima de 15 metros para cursos d'água de até 50 metros de largura e faixa mínima de 50 metros para os demais, e em topos de morro e montanhas, sendo vedada a regularização de ocupações localizadas em áreas consideradas de risco de inundações, corrida de lama, de movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco;

44. Considerando, outrossim, que no território do Distrito Federal, composto quase que integralmente por APA (Áreas de Proteção Ambiental)⁸, unidades de conservação de uso sustentável, destacam-se três ilhas significativas de proteção integral⁹, característica que avulta a importância da criação e manutenção de corredores ecológicos, instrumento de gestão instituído pela Lei do SNUC (Lei 9.985/2000, art. 2º, XIX), para garantir o fluxo gênico de flora e fauna, sobretudo os naturalmente compostos pelas matas ciliares, indispensáveis à preservação dos recursos hídricos, e que a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO dispõe de estudos específicos sobre os corredores ecológicos do Distrito Federal;

d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas "a" e "c" do inciso IV deste artigo;

e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco;

f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução;

g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores;

h) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; e

i) realização de audiência pública.

§ 1º O órgão ambiental competente, em decisão motivada, excepcionalmente poderá reduzir as restrições dispostas na alínea "a", do inciso IV, deste artigo em função das características da ocupação, de acordo com normas definidas pelo conselho ambiental competente, estabelecendo critérios específicos, observadas as necessidades de melhorias ambientais para o Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

§ 2º É vedada a regularização de ocupações que, no Plano de Regularização Fundiária Sustentável, sejam identificadas como localizadas em áreas consideradas de risco de inundações, corrida de lama e de movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco.

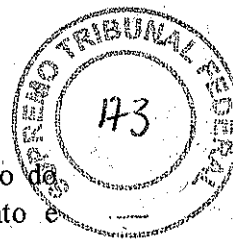
§ 3º As áreas objeto do Plano de Regularização Fundiária Sustentável devem estar previstas na legislação municipal que disciplina o uso e a ocupação do solo como Zonas Especiais de Interesse Social, tendo regime urbanístico específico para habitação popular, nos termos do disposto na Lei nº 10.257, de 2001.

§ 4º O Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve garantir a implantação de instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e monitoramento ambiental.

§ 5º No Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve ser assegurada a não ocupação de APP remanescentes.

⁸ APA do Rio Descoberto, APA do Cafuringa, APA do São Bartolomeu, APA do Paranoá, APA Gama e Cabeça de Veado e a APA do Planalto Central.

⁹ Estação Ecológica de Águas Emendadas; Parque Nacional de Brasília; Estação Ecológica do Jardim Botânico de Brasília e Reserva Ecológica do IBGE.



45. Considerando que, devido à predominância de APA no território do Distrito Federal, a regularização dos condomínios implica no respeito ao zoneamento e plano de manejo da APA onde se inserem e no atendimento à Resolução CONAMA nº 10, de 14 de dezembro de 1988, ressalvada a disposição que limita a declividade máxima a 10%, quando evidenciada sua incompatibilidade com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, hipóteses em que poderá prevalecer a declividade máxima permitida pelo Código Florestal, ou seja, até 30%, e estipuladas as compensações e mitigações pertinentes, conforme indicarem os respectivos estudos ambientais, caso a caso;

46. Considerando que o aumento do volume de procedimentos de licenciamento ambiental decorrente da regularização dos parcelamentos irregulares evidencia a necessidade de dotar-se o ente licenciador de um número compatível de profissionais habilitados¹⁰, bem como de, a exemplo da normatização verificada no Estado de Minas Gerais, serem adotadas medidas de simplificação dos licenciamentos ambientais das atividades de impacto ambiental não significativo¹¹, as quais, embora não aplicáveis aos parcelamentos de solo, podem otimizar o trabalho do ente licenciador, revertendo-se em benefício da regularização objeto do presente Termo de Ajustamento de Conduta;

III – CONSIDERAÇÕES DE ORDEM URBANÍSTICA

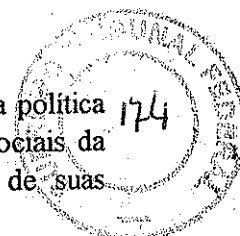
¹⁰ Nos termos do art. 20 da Resolução CONAMA 237/97, “Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados”.

¹¹ No Decreto 44.309, de 05 de junho de 2006, o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, ao estabelecer normas para o licenciamento ambiental e a Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF), tipificar e classificar as infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabelecer o procedimento administrativo de fiscalização e aplicação das penalidades, reporta-se à classificação dos empreendimentos e atividades em função de seu porte e potencial poluidor e para dispensar aqueles considerados de impacto ambiental não significativos do processo de licenciamento ambiental, sujeitando-os à Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF), nos seguintes termos:

“Art. 6º A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como dos que possam causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental ou autorização ambiental de funcionamento.”

Art. 7º Os empreendimentos ou atividades considerados de impacto ambiental não significativo ficam dispensados do processo de licenciamento ambiental no nível estadual, mas sujeitos à autorização ambiental de funcionamento, pelo órgão ambiental estadual competente, na forma e de acordo com os requisitos dispostos pelo COPAM, sem prejuízo da obtenção de outras licenças ou autorizações cabíveis.

Parágrafo único. Para a instalação dos empreendimentos ou atividades de que trata o caput o empreendedor deverá obter previamente o Formulário de Orientação Básica - FOBI.”



47. Considerando incumbir ao Poder Público local a promoção da política de desenvolvimento urbano, objetivando o pleno ordenamento das funções sociais da cidade e do território como um todo, de forma a garantir o bem-estar de suas populações, consoante inteligência do artigo 182 da Constituição Federal;

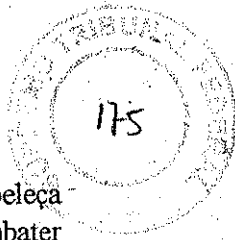
48. Considerando que incumbe ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal estabelecer a política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana, e a tarefa de delimitar a função social da propriedade urbana em seu território (art. 182, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal);

49. Considerando que o Estatuto das Cidades estabelece, como uma de suas diretrizes, a regularização fundiária e urbanização, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população envolvida e as normas ambientais (art. 2º, XIV);

50. Considerando o disposto pela Lei nº 6.766/79 quanto ao procedimento de licenciamento urbanístico de parcelamentos de solo para fins urbanos e notadamente que o artigo 53-A da Lei nº 6.766/79, com a redação que lhe deu a Lei 9.785/99, expressa serem de interesse público as regularizações de parcelamentos e de assentamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial;

51. Considerando as diretrizes, os princípios e os instrumentos jurídicos, políticos e técnicos estabelecidos pelo Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), que fixa normas de ordem pública e interesse social reguladoras do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, e, ainda, pela Medida Provisória nº 2.220/2001 e demais normas vigentes aplicáveis à disciplina da ocupação e do uso do espaço urbano;

52. Considerando que, nos termos do art. 42 do Estatuto da Cidade c/c os arts. 2º e 3º, incisos III e V, da Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005, do Conselho das Cidades, que regulamenta a aplicação de dispositivos do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, as funções sociais da cidade e da propriedade urbana são definidas a partir da identificação e definição dos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados, sendo obrigatória, no Plano Diretor, a delimitação das áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios;



53. Considerando que, embora o Estatuto da Cidade estabeleça instrumentos específicos para garantir a função social da propriedade urbana, combater a especulação imobiliária e evitar impactos ambientais desnecessários sobre o território, os referidos instrumentos, a exemplo do IPTU progressivo e da edificação compulsória, ainda não foram adotados pelo Distrito Federal, apesar de, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, existirem em Brasília 53.000 imóveis em condições de ocupação mantidos fechados por opção dos proprietários;

54. Considerando a Política Urbana estabelecida pelos artigos 314 a 326 da Lei Orgânica do Distrito Federal;

55. Considerando as diretrizes da Política Habitacional do Distrito Federal previstas nos artigos 327 a 331 da Lei Orgânica do Distrito Federal;

56. Considerando o ordenamento territorial estabelecido pelo PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – Lei Complementar Distrital nº 17/97;

57. Considerando que o direito de propriedade deve ser exercido com as limitações estabelecidas pela legislação, incumbindo ao proprietário ou ocupante a obrigação de respeitar as normas e regulamentos administrativos;

58. Considerando que a necessária garantia de acesso público às áreas públicas dos parcelamentos do solo para fins urbanos, ou seja, aos equipamentos públicos urbanos e comunitários e aos espaços livres de uso público, é incompatível com a manutenção ou construção de muros e guaritas;

59. Considerando a necessidade de se proceder à regularização dos denominados “condomínios irregulares” no contexto de implantação de Setores Habitacionais, de forma a que esses parcelamentos clandestinos de solo possam ser integrados à malha urbana, garantido o repasse ao Distrito Federal dos espaços previstos na Lei nº 6.766/79 para equipamentos públicos e comunitários e de tráfego de veículos e pessoas, garantindo-se a ordenação da cidade sustentável e democrática, conforme preconiza o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001);



IV – CONSIDERAÇÕES QUANTO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO ENVOLVIDO

60. Considerando que a inviolabilidade do direito à propriedade deve ser dimensionada em harmonia com o princípio, também constitucional, de sua função social;

61. Considerando que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as normas de ordenação do território, especialmente quanto à proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico, artístico, paisagístico e cultural, do acesso à moradia e da contraprestação ao Poder Público pela valorização imobiliária decorrente de sua ação (art. 182, § 2º, da Constituição Federal e 315, I, II e III, da Lei Orgânica do DF);

62. Considerando que o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001) estabelece, em seu artigo 2º, inciso I, que a política urbana tem, entre suas diretrizes básicas, o direito do cidadão à terra urbana e à moradia, no intuito de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;

63. Considerando que a Lei Orgânica do DF e o Estatuto da Cidade primam pelo atendimento prioritário e diferenciado da população de baixa renda, em favor de quem a regularização fundiária de áreas ocupadas deve ser levada a efeito mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, atentando-se para a sua situação socioeconômica;

64. Considerando que a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, determina que as alienações de bens pertencentes ao Poder Público deverão ser procedidas mediante “processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.”

65. Considerando que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, devendo ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos (art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93);



Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal¹³, promulgada em 8 de junho de 1993, quanto geram confusão fundiária que propicia investidas de grileiros e dificultam a regularização dos registros dos parcelamentos de solo já consolidados;

71. Considerando a edição da Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que alterou o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades) e nº 10.931, de 02 de agosto de 2004, que alterou o procedimento de retificação no Registro Imobiliário;

72. Considerando que a integridade das normas de legislação ordinária sobre aquisição, perda e função da propriedade imóvel deve ser vista, para a preservação da unidade interna e coerência do sistema jurídico, através do prisma dos seus respectivos objetivos constitucionais;

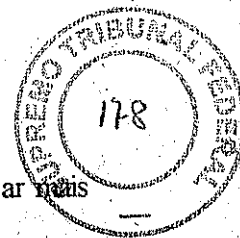
73. Considerando que um dos objetivos das regras legais regulamentadoras do solo urbano visa à proteção jurídica dos adquirentes de imóveis, especialmente quando integrantes de loteamentos ou parcelamentos assemelhados;

74. Considerando que incumbe ao Poder Judiciário não apenas a clássica solução conceitual de conflitos de interesses, mas principalmente a geração de segurança jurídica, por isso que deve propiciar condições para a valorização da cidadania e promover a justiça social;

75. Considerando a possibilidade de se iniciar os procedimentos de registro de loteamentos irregulares junto aos Cartórios de Registros de Imóveis onde se situam tais loteamentos, uma vez que estejam satisfeitos os pressupostos ambientais, urbanísticos e demais requisitos que lhes sejam aplicáveis;

76. Considerando que os Oficiais dos Cartórios de Registro podem suscitar *ex officio* procedimento de Dúvida Registrária – para o fim de verificar os pressupostos legais para o registro – instaurando-se por conseguinte o respectivo procedimento de jurisdição voluntária junto à Vara dos Registros Públicos do Distrito Federal, no qual, com fulcro no art. 1109 do Código de Processo Civil, o juiz não é obrigado a observar

¹³ Art. 37. O Poder Público iniciará, no prazo de noventa dias da promulgação da Lei Orgânica, a identificação prévia de áreas para o ajuizamento de ações discriminatórias, com vistas a separar as terras públicas das particulares, bem como manterá cadastro atualizado de seus recursos fundiários.



critério de legalidade estrita, podendo adotar em cada caso a solução que reputar mais conveniente ou oportuna;

RESOLVEM CELEBRAR

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

com fundamento no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85¹⁴, nos seguintes termos:

DAS CLÁUSULAS RELATIVAS AO MEIO AMBIENTE

CLÁUSULA PRIMEIRA - O Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo assumem a obrigação de fazer consistente em elaborar e aprovar o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE do Distrito Federal, no prazo de 01 (um) ano, a contar da data da publicação deste Termo de Ajustamento de Conduta, prorrogável, por motivo justificado, por 06 (seis) meses.

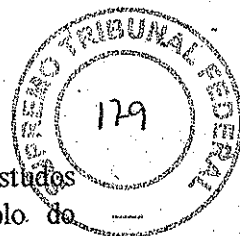
CLÁUSULA SEGUNDA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em, no prazo de 06 (seis) meses, a contar da data da publicação deste Termo de Ajustamento de Conduta, disciplinar, em norma específica, o licenciamento ambiental corretivo, destinado a empreendimentos cujas obras de implantação se verificaram sem prévia avaliação ambiental, para os quais não será exigida a expedição de Licença Prévia (LP).

Parágrafo único – Para os fins a que se destina a presente Cláusula, o interessado deverá ser formalmente convocado pelo ente licenciador para apresentar os documentos referentes à etapa de obtenção de Licença Prévia – LP juntamente com os relativos à

¹⁴ “Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

...omissis...

§ 6º Os entes públicos poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990)”



fase de Licença de Instalação – LI. Devem, outrossim, ser exigidos os estudos ambientais compatíveis com o caráter corretivo do licenciamento, a exemplo do Relatório de Controle Ambiental (RCA)¹⁵, exigido em casos de dispensa do EIA/Rima; do Plano de Controle Ambiental (PCA)¹⁶; do Relatório de Avaliação de Desempenho Ambiental do Sistema de Controle e demais Medidas Mitigadoras (Rada)¹⁷, garantida ao ente licenciador a faculdade de exigir estudos específicos indicados para o caso concreto.

CLÁUSULA TERCEIRA – Assumem, ainda, o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em classificar, em anexo próprio, na normatização referida na cláusula anterior, os empreendimentos e atividades em função de seu porte e potencial poluidor, e de dispensar os considerados de impacto ambiental não significativo do processo de licenciamento ambiental, sujeitando-os a um procedimento simplificado, a exemplo da Autorização Ambiental de Funcionamento – AAF.

Parágrafo único. A dispensa do processo de licenciamento ambiental referido nesta cláusula, embora não aplicável aos parcelamentos irregulares do solo, classificados como de impacto significativo, possibilitará a otimização das atividades do ente licenciador.

CLÁUSULA QUARTA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em elaborar, no prazo de 01 (um) ano, a contar da data da publicação deste Termo de Ajustamento de Conduta, Projeto destinado a orientar o estabelecimento e manutenção de Corredores Ecológicos entre as Unidades de Conservação de Proteção Integral do Distrito Federal, em especial no vale do Rio São Bartolomeu, no Lago Paranoá e nas bacias do Alto Descoberto e do Rio Maranhão.¹⁸

¹⁵ É por meio do RCA que o empreendedor identifica as não conformidades efetivas ou potenciais decorrentes da instalação e da operação do empreendimento para o qual está sendo requerida a licença.

¹⁶ Estudo por meio do qual o empreendedor apresenta os planos e projetos capazes de prevenir e/ou controlar os impactos ambientais decorrentes da instalação e da operação do empreendimento para o qual está sendo requerida a licença, bem como para corrigir as não conformidades identificadas. O PCA é sempre necessário, independentemente da exigência ou não de EIA/Rima, devendo ser solicitado durante a LI.

¹⁷ Tem a finalidade de subsidiar a análise do requerimento de reavaliação da Licença de Operação (LO). O procedimento de reavaliação da LO tem por objetivo fazer com que o desempenho ambiental do empreendimento seja formalmente submetido a uma avaliação periódica. Esse período é correspondente ao prazo de vigência da LO vencida. A reavaliação da LO é também a oportunidade para o empreendedor explicitar compromissos ambientais voluntários porventura assumidos, bem como algum passivo ambiental não conhecido ou não declarado por ocasião da LP, da LI, da primeira LO ou mesmo quando da última reavaliação.

¹⁸ Podendo, para tanto, valer-se dos estudos da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO.



Parágrafo único – O Projeto a que se refere a presente cláusula deverá contemplar a execução de projetos de educação ambiental destinados à conscientização e participação da população das áreas destinadas aos corredores ecológicos e de implantação de viveiros para produção de mudas de espécies nativas destinadas ao reflorestamento dos corredores ecológicos, de áreas degradadas, de APP e de Reservas Legais.

CLÁUSULA QUINTA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em criar, no âmbito do Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal – FUNAM, no prazo de até 06 (seis) meses, a contar da data da publicação deste Termo de Ajustamento de Conduta, uma conta com rubrica própria para execução do Projeto de Implantação dos Corredores Ecológicos e de recuperação de Áreas de Proteção Permanente, de áreas degradadas e Reservas Legais, na qual serão depositadas as compensações ambientais decorrentes da regularização dos parcelamentos do solo.

Parágrafo primeiro – Assumem, da mesma forma, o encargo de, no prazo de 06 (seis) meses, a contar da data da publicação deste Termo de Ajustamento de Conduta, efetivar o funcionamento do Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal – FUNAM/DF, promovendo, para tanto, regulamentação específica e demais medidas legais e administrativas cabíveis.

Parágrafo segundo – Assumem, outrossim, solidariamente com a TERRACAP, a obrigação de fazer consistente em registrar em cartório a afetação das áreas públicas destinadas a Parques e a corredores ecológicos.

CLÁUSULA SEXTA – O Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo, no que concerne à ocupação das Áreas de Preservação Ambiental – APA, assumem as obrigações de fazer consistentes em proceder o rezoneamento da APA do São Bartolomeu, de acordo com as diretrizes de macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT; elaborar os zoneamentos e planos de manejo das demais APA sob sua administração, no prazo de até 02 (dois) anos, a contar da data da publicação da revisão do PDOT, além de respeitar os demais zoneamentos e planos de manejo já existentes.

Parágrafo único – Quanto à declividade máxima admitida para as referidas Unidades de Conservação de uso sustentável, em face do disposto na Resolução CONAMA 10/88, deve ser definida caso a caso, nas Normas de Edificação, Uso e Gabarito – ou equivalente instrumento de definição de parâmetro de ocupação –, relativas a cada lote, tendo como parâmetro inicial os 10% fixados na referida Resolução, podendo, em face dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, ser admitido até o parâmetro



máximo de 30%, fixado pela Lei nº 6766/79 e pelo Código Florestal, condicionando-o a mitigações e compensações cabíveis.

CLÁUSULA SÉTIMA – Considerando a disciplina peculiar das Áreas de Proteção de Mananciais – APM, assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em proceder a regularização dos parcelamentos do solo para fins urbanos irregulares consolidados nessas áreas conforme a comprovação da situação de fato e mediante observação de parâmetros técnicos que restrinjam seu uso e ocupação, nos moldes estabelecidos pela SEDUMA e pelo Instituto Brasília Ambiental, ouvida a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB.

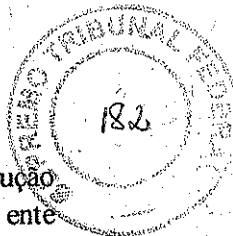
Parágrafo primeiro – Obrigam-se, da mesma forma, a preservar as áreas não atingidas por parcelamentos urbanos informais existentes no interior das Áreas de Proteção de Mananciais – APM, tomando todas as medidas administrativas e judiciais cabíveis para impedir que novos parcelamentos de solo para fins urbanos e edificações irregulares sejam ali implantados.

Parágrafo segundo – Assumem, ainda, a obrigação de não fazer consistente em eximir-se de implantar parcelamentos de solo para fins urbanos em Áreas de Proteção de Mananciais – APM.

Parágrafo terceiro – Sem prejuízo da responsabilização penal, administrativa e civil pelos danos causados ao meio ambiente, a violação a esta cláusula implicará o pagamento de multa, pela qual responderão solidariamente os responsáveis, equivalente a 50 (cinquenta) vezes o valor da remuneração do(s) agente(s) público(s) responsáveis pela infração.¹⁹

CLÁUSULA OITAVA – Caso não advenha decisão judicial que lhe retire a eficácia, assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em interpretar de forma estrita a Resolução CONAMA nº 369/2006 – que regula a supressão de vegetação ou intervenção em APP para Regularização Fundiária Sustentável de Áreas Urbanas –, limitando sua aplicação às Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, e em casos excepcionais, desde que não haja outra alternativa viável, e mediante observação de todos os requisitos estabelecidos pela referida norma.

¹⁹ Multa fixada com base no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92.



CLÁUSULA NONA – Nas restritas hipóteses onde for aplicável a Resolução CONAMA nº 369/2006, assume o Distrito Federal, por intermédio de seu ente ambiental licenciador competente a obrigação de não fazer consistente em abster-se de permitir a supressão de vegetação ou intervenção em APP para Regularização Fundiária Sustentável de Áreas Urbanas mediante mera autorização, devendo fazê-lo no bojo do licenciamento ambiental.

Parágrafo único – Sem prejuízo da responsabilização penal, administrativa e civil pelos danos causados ao meio ambiente, a violação a esta cláusula implicará o pagamento de multa, pela qual responderão solidariamente os responsáveis, equivalente a 10 (dez) vezes o valor da remuneração do(s) agente(s) público(s) responsável(is) pela infração, para cada autorização indevidamente expedida.²⁰

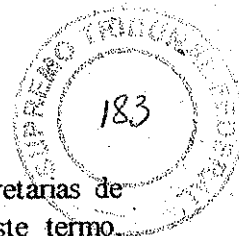
CLÁUSULA DÉCIMA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em dotar o ente distrital competente para o licenciamento ambiental de cargos técnicos e de fiscalização, a serem providos por concurso público, em número suficiente e adequado para emissão de licenças ambientais no prazo legal e para conferir eficiência à fiscalização das atividades lesivas ao meio ambiente.

DAS CLÁUSULAS RELATIVAS À ORDEM URBANÍSTICA

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – Nos termos dos estudos já elaborados e divulgados pela antiga Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH, atual Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA, assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em proceder à regularização fundiária dos parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos por Setores Habitacionais, de modo a inseri-los e integrá-los à malha urbana e de prestação de serviços públicos do Distrito Federal.

Parágrafo único – A regularização fundiária poderá ser feita de forma diversa da estabelecida nesta Cláusula, nos casos dos parcelamentos irregulares situados em áreas isoladas que não se enquadrarem em Setores Habitacionais.

²⁰ Multa fixada com base no art.12, inciso III, da Lei nº 8.429/92.



CLAUSULA DÉCIMA SEGUNDA – O Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo, assumem a obrigação de fazer consistente em implementar políticas públicas habitacionais para garantir o direito social à moradia, na forma prevista no artigo 6º da Constituição Federal e nos artigos 327 e 328 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – Assume o Distrito Federal a obrigação de dar prioridade à regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda, devendo, para tanto, ser instituídas, no Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, ou outra norma distrital especificamente destinada a tanto, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – Nos licenciamentos urbanísticos, o Distrito Federal assume a obrigação de fazer consistente em exigir o cumprimento dos requisitos mínimos previstos na Lei nº 6.766/79, especialmente os seguintes:

Inciso I – existência de áreas destinadas a sistemas de circulação e implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, bem como espaços livres de uso público, que serão proporcionais à densidade da ocupação;

Inciso II – instalação de infra-estrutura básica, consistentes nos equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação;

Inciso III – acesso público às vias internas e externas do parcelamento, às áreas destinadas à implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários e aos espaços livres de uso público, sem qualquer muro externo, guarita ou outros obstáculos não autorizados por lei.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – Nos parcelamentos irregulares do solo situados em áreas públicas, assume a TERRACAP a obrigação de fazer consistente em executar as exigências constantes do licenciamento urbanístico.

DAS CLÁUSULAS RELATIVAS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de observar, no procedimento de regularização dos parcelamentos irregulares



do solo para fins urbanos em terras do Distrito Federal e da TERRACAP, os seguintes requisitos:

Inciso I – levantamento datado da situação dos imóveis, por meio de fotografias, imagens ou outro meio que permita comprovar a ocupação da área e a identificação do(s) ocupante(s);

Inciso II - análise das obras de infra-estrutura e equipamentos públicos realizados por particulares, a fim de verificar se cumprem os requisitos ambientais e urbanísticos específicos para os locais correspondentes, nos termos preconizados pelo presente Termo de Ajustamento de Conduta e legislação pertinente;

Inciso III - demolição das obras de infra-estrutura e equipamentos públicos realizados, não passíveis de regularização sob os pontos de vista ambiental e/ou urbanístico, segundo as exigências aludidas na inciso anterior;

Inciso IV - regularização ambiental e urbanística das obras de infra-estrutura e equipamentos públicos passíveis de aproveitamento;

Inciso V - regularização registrária dos imóveis, nos termos preconizados pelo presente Termo de Ajustamento de Conduta;

Inciso VI – avaliação econômica dos imóveis a partir dos parâmetros vigentes no mercado imobiliário, desconsiderando-se as valorizações decorrentes de obras de infra-estrutura que não tenham sido implementadas pelo Distrito Federal, acrescentada da necessária valorização decorrente de obras públicas que implicaram melhorias do sistema viário e outros aspectos urbanísticos nos locais onde estão implantados os parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos;

CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em proceder à alienação diretamente aos ocupantes dos imóveis públicos urbanos devidamente reconhecidos como ocupados e regularizados por meio de processo administrativo próprio, nos termos do art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93 (inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição) na forma como restou decidido pelo eg. Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2990/DF, que julgou constitucional a Lei Federal nº 9.262/96.

CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – A compra direta dos imóveis, nos termos da Cláusula anterior, será condicionada à comprovação das seguintes exigências:



Inciso I - que o ocupante adquirente do imóvel mantenha no local sua única moradia no Distrito Federal;

Inciso II - que a edificação tenha sido concluída, pelo menos, até o dia 31/12/2006, mediante comprovação de pagamento de IPTU ou de comprovante de residência, tais como contas de serviços públicos, como de água, de luz, de telefone;

Inciso III - que o ocupante adquirente do imóvel seja civilmente capaz até 31/12/2006;

Inciso IV - que o ocupante adquirente do imóvel, seu cônjuge ou companheiro(a) e filhos incapazes não tenham sido proprietários de outro imóvel urbano residencial no Distrito Federal a partir de 31/12/2006.

Parágrafo primeiro - Os imóveis urbanos que não atendam aos requisitos previstos nesta Cláusula serão alienados por licitação pública na forma da Lei Federal nº 8.666/93.

Parágrafo segundo - Sem prejuízo da responsabilização penal, administrativa e civil pelos danos causados ao patrimônio público, a violação injustificada a esta cláusula implicará o pagamento de multa, pela qual responderão solidariamente os responsáveis, equivalente a 02 (duas) vezes o valor da remuneração do(s) agente(s) público(s) responsável(eis) pela infração, para cada imóvel irregularmente alienado ²¹.

Parágrafo terceiro - Não serão admitidos como comprovantes de moradia exigidos no inciso III desta Cláusula quaisquer espécies de certificados de regularização de posse, construção ou ocupação.

CLÁUSULA DÉCIMA NONA - Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, a TERRACAP e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em alienar diretamente apenas um imóvel por ocupante adquirente em todo o Distrito Federal, na forma prevista nas Cláusulas Décima Sétima e Décima Oitava.

CLÁUSULA VIGÉSIMA - Os imóveis urbanos não edificadas e os não ocupados para fins de moradia serão alienados por meio de licitação, na forma da Lei Federal nº 8.666/93.

²¹ Multa fixada com base no art.12, inciso III, da Lei nº 8.429/92.



Parágrafo primeiro – O valor correspondente a cota-parte do investimento realizado por particular em obras de infra-estrutura e equipamentos públicos será indenizado pelo adquirente a quem for de direito.

Parágrafo segundo – Sem prejuízo da responsabilização penal, administrativa e civil pelos danos causados ao patrimônio público, a violação injustificada ao *caput* desta Cláusula implicará o pagamento de multa, pela qual responderão solidariamente os responsáveis, equivalente a 02 (duas) vezes o valor da remuneração do(s) agente(s) público(s) responsável(eis) pela infração, para cada imóvel irregularmente alienado ²².

CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMEIRA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da data da notificação do direito de compra, consistente em adotar as medidas administrativas e judiciais necessárias para a retomada da posse dos imóveis urbanos criados em decorrência da regularização dos parcelamentos do solo urbano implantados em terras públicas que não forem adquiridos por seus ocupantes, na forma das Cláusulas Décima Sétima e Décima Oitava.

Parágrafo único – Os imóveis urbanos retomados pelo Distrito Federal ou pela TERRACAP serão alienados por licitação pública, na forma da Lei Federal nº 8.666/93.

CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA – Os imóveis urbanos residenciais ocupados por população de baixa renda (renda familiar de até cinco salários mínimos) passarão, prioritariamente, pelo processo de regularização urbanística, ambiental e registraria; porém, sua alienação será levada a efeito na forma do art. 17, inciso I, alínea "f", da Lei nº 8.666/93 e, se for onerosa, deverá ser considerada a situação socioeconômica da população envolvida.

DAS CLÁUSULAS DE INTERESSE GERAL

²² Multa fixada com base no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92.



187

CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCEIRA - Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em compatibilizar o Projeto de Lei Complementar de revisão do atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT com os atos administrativos, legais e judiciais da regularização dos parcelamentos de solo para fins urbanos hoje irregulares; de dotá-lo dos instrumentos de garantia do direito à cidade sustentável previstos no Estatuto da Cidade; e de dotá-lo de disposição que preveja sua compatibilização com o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE/DF, quando da aprovação deste.

CLÁUSULA VIGÉSIMA QUARTA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em elaborar e aprovar o Plano Diretor de Drenagem Pluvial do Distrito Federal, ao qual deve ser compatibilizada a execução dos projetos de drenagem pluvial decorrentes da regularização dos parcelamentos irregulares do solo urbano, no prazo de 02 (dois) anos, a contar da data da publicação da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, prorrogável, por motivo justificado, por 06 (seis) meses.

CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA – Assumem o Distrito Federal, por intermédio de sua Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e a entidade ambiental licenciadora competente a obrigação de fazer consistente em, de forma integrada, no âmbito dos licenciamentos ambiental e urbanístico dos parcelamentos irregulares do solo:

Inciso I – exigir do empreendedor, nos casos dos parcelamentos já consolidados, os estudos ambientais adequados ao licenciamento ambiental corretivo, do qual necessariamente conste a indicação das áreas de preservação permanente – APP a serem desocupadas e/ou recuperadas, expedindo o Termo de Referência adequado para sua elaboração;

Inciso II – exigir do empreendedor o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EPIA/RIMA ou demais instrumentos de avaliação ambiental instituídos pela legislação pertinente, nas hipóteses de criação e de implantação de Setores Habitacionais passíveis de regularização, dos quais necessariamente conste a indicação das Áreas de Preservação Permanente – APP a serem desocupadas e/ou recuperadas, expedindo o Termo de Referência adequado para sua elaboração;

Inciso III – exigir, na respectiva Licença de Instalação – LI, nas hipóteses de licenciamentos ambientais corretivos, a desocupação das áreas de preservação



permanente – APP, no prazo de até 12 (doze) meses, contado da data da expedição da Licença de Instalação – LI, a partir do qual será iniciada a recuperação de todas as APP degradadas, inclusive as que não foram objeto de ocupação, a ser executada segundo cronograma estabelecido pelo ente ambiental competente no respectivo Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD;

Inciso IV – incluir as exigências ambientais correspondentes a cada lote em que se verifiquem restrições ambientais nas respectivas Normas de Edificação, Uso e Gabarito ou equivalente instrumento de definição de parâmetro de ocupação;

Inciso V – estabelecer, a título de compensação ambiental, o valor correspondente em dinheiro, a ser depositado no Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal – FUNAM/DF, em conta com rubrica própria para implantação de corredores ecológicos e recuperação de APP, de áreas degradadas e Reservas Legais;

Inciso VI – exigir dos parcelamentos urbanos irregulares implantados em zonas rurais uma compensação ambiental 5% (cinco por cento) maior, destinada a compensar as Reservas Legais perdidas;

Inciso VII – exigir a recuperação dos danos ambientais decorrentes da implantação irregular dos parcelamentos, segundo cronograma estabelecido pelo ente ambiental competente no respectivo Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD;

Inciso VIII – exigir a supressão de muros e outros obstáculos não admitidos na legislação pertinente ou incompatíveis com a implantação de corredores ecológicos;

Inciso IX – exigir a execução das obras de saneamento ambiental – redes de água, esgoto e drenagem pluvial – e implantação dos equipamentos públicos pertinentes em prazo não superior a 04 (quatro) anos, nos termos da Lei nº 6.766/79, contado a partir do registro imobiliário.

CLÁUSULA VIGÉSIMA SEXTA – Assumem o Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e o Instituto Brasília Ambiental a obrigação de fazer consistente em incluir nos Termos de Referência destinados a orientar os Estudos Prévios de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental – EPIA/RIMA ou demais instrumentos de avaliação ambiental instituídos pela legislação pertinente, dos Setores Habitacionais passíveis de regularização e, no que lhes for aplicável, os estudos indicados para os parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos implantados em áreas isoladas, além das exigências da Resolução CONAMA nº 001/86 e demais normas aplicáveis, as seguintes exigências e considerações:

Inciso I – delimitação, por meio de levantamento de campo ou imagens de sensoramento remoto das áreas de preservação permanente – APP a serem desobstruídas e a proposta de Plano de Recuperação de Área Degradada para a



recuperação de APP e demais áreas degradadas em razão da implantação irregular do parcelamento;

Inciso II – indicação das áreas propícias à execução de obras de saneamento ambiental – redes de água, esgoto e drenagem pluvial;

Inciso III – definição do sistema de coleta seletiva, tratamento ou reciclagem/reutilização e destinação final de resíduos sólidos, notadamente os domésticos, da construção civil, da atividade empresarial comum e de podas de gramados, galhos e árvores;

Inciso IV – a indicação das técnicas de infiltração e/ou dissipação de energia adequadas a impedir o lançamento final das águas pluviais diretamente nos corpos hídricos, a perda da recarga de fontes de água subterrâneas, a lixiviação excessiva do solo e a formação de processos erosivos;

Inciso V – indicação das áreas propícias à instalação de equipamentos públicos e comunitários, assim definidos pela Lei nº 6.766/79, bem como as estratégias a serem adotadas para formar o Setor Habitacional e integrar os parcelamentos de solo às malhas urbana e de prestação de serviços do Distrito Federal;

Inciso VI – indicação de alternativas para adequação do sistema viário;

Inciso VII – proposta de formação de corredores ecológicos entre unidades de conservação federais e distritais, de zonas de amortecimento e de parques ecológicos e de uso múltiplo;

Inciso VIII – indicação das áreas propícias à instalação de equipamentos públicos, das áreas destinadas a sistemas de circulação, bem como a espaços livres de uso público, que deverão ser proporcionais à densidade da ocupação;

Inciso IX – indicação de alternativas para adequação do sistema viário com vistas a propiciar a articulação das vias dos loteamentos com as vias adjacentes oficiais, de forma a garantir o acesso público às vias internas, bem como às áreas destinadas à implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários e aos espaços livres de uso público;

Inciso X – análise do adensamento populacional, do uso e ocupação do solo, da valorização imobiliária, da geração de tráfego e demanda por transporte público, de ventilação e iluminação, da paisagem urbana e do patrimônio natural e cultural.

CLÁUSULA VIGÉSIMA SÉTIMA – Nas hipóteses de licenciamento ambiental corretivo dos parcelamentos irregulares, assumem o Distrito Federal, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e a entidade ambiental licenciadora competente a obrigação de fazer consistente em adaptar os parâmetros



estabelecidos na cláusula anterior aos Termos de Referência destinados a orientar os estudos ambientais pertinentes.

CLÁUSULA VIGÉSIMA OITAVA – Assumem o Distrito Federal, por sua Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e o Instituto Brasília Ambiental a obrigação de fazer consistente em garantir que as Licenças de Instalação Corretivas expedidas para regularização dos parcelamentos do solo contenham, obrigatoriamente:

Inciso I – a definição das obras de saneamento ambiental previamente aprovadas no respectivo estudo ambiental;

Inciso II – a delimitação, por meio de levantamento de campo ou imagens de sensoriamento remoto das áreas de preservação permanente – APP a serem desobstruídas, e a apresentação da proposta de Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD para a recuperação de APP e demais áreas degradadas em razão da implantação irregular do parcelamento;

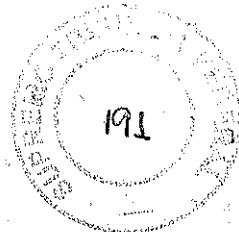
Inciso III – a desconstituição das obras erigidas em APP como requisito para a concessão da Licença de Operação – LO e a exigência de que a desconstituição se verifique no prazo de 12 (doze) meses a contar da data de expedição da LI Corretiva;

Inciso IV – a exigência de que a recuperação das áreas degradadas e das APP atingidas pelos parcelamentos irregulares seja executada nos termos do cronograma estabelecido no Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD aprovado, cuja execução deve ter início imediato após a expedição da Licença de Instalação Corretiva – LI;

Inciso V – a exigência de compensação ambiental a ser prestada em dinheiro e destinada ao Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal – FUNAM, para a formação dos corredores ecológicos, recuperação de áreas degradadas e parques, a ser acrescida em 5% (cinco por cento) nas hipóteses de supressão da reserva legal das áreas indevidamente parceladas para fins urbanos em zona rural;

Inciso VI – a definição do projeto urbanístico do Setor Habitacional a ser implantado com a precisa indicação das áreas propícias à instalação de equipamentos públicos e comunitários, assim definidos pela Lei nº 6.766/79; a exigência de supressão de muros e outros obstáculos não admitidos na legislação pertinente ou incompatíveis com a implantação de corredores ecológicos; a definição das estratégias a serem adotadas para a integração, quando o caso, ao Setor Habitacional correspondente; e a inserção dos parcelamentos de solo à malha urbana e de prestação de serviços do Distrito Federal;

Inciso VII – a definição de medidas mitigadoras destinadas a minorar os impactos causados na bacia hidrográfica, na unidade de conservação de uso sustentável, ou outros espaços especialmente protegidos atingidos pela implantação irregular do setor habitacional ou o parcelamento do solo para fins urbanos isolado, notadamente:



Alínea a – a definição da recuperação de áreas de preservação permanente – APP;

Alínea b – a compatibilização com a manutenção de corredores ecológicos.

CLÁUSULA VIGÉSIMA NONA - Assumem o Distrito Federal, por intermédio de sua Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e o Instituto Brasília Ambiental a obrigação de fazer consistente em condicionar a expedição da Licença de Operação – LO dos parcelamentos irregulares do solo e dos respectivos Setores Habitacionais à execução de todas as obras de saneamento ambiental e ao cumprimento de todas as exigências e condicionantes estabelecidas na correspondente Licença de Instalação – LI.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em adequar, quando da renovação e se necessário, os Licenciamentos Ambientais e Urbanísticos de parcelamentos irregulares do solo e de Setores Habitacionais em curso aos parâmetros estabelecidos no presente Termo de Ajustamento de Conduta.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA PRIMEIRA – Assume a TERRACAP a obrigação de fazer consistente em, na qualidade de empreendedora, promover a regularização dos parcelamentos urbanos implantados em áreas públicas de sua propriedade, de acordo com as normas estabelecidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, incumbindo-lhe, para tanto, as seguintes obrigações:

Inciso I – requerer, no prazo de até (02) anos, a contar da data da publicação deste TAC, os licenciamentos ambiental e urbanístico pertinentes;

Inciso II – promover os estudos e licenciamentos ambientais e urbanísticos exigidos pelos entes públicos licenciadores;

Inciso III – tão logo obtida a Licença de Instalação – LI, promover o registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis pertinente e depositar, no prazo de até 12 (doze) meses contados do registro imobiliário, o valor da compensação ambiental no Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal - FUNAM, em conta com rubrica específica para implantação de Corredores Ecológicos, recuperação de APP, áreas degradadas, parques e Reservas Legais;

Inciso IV – desocupar, no prazo de 12 (doze) meses, a contar da expedição da Licença de Instalação Corretiva, as áreas de preservação permanente – APP onde se verificarem edificações, transferindo, quando necessário, seus ocupantes para outra área, de preferência no mesmo parcelamento;



192

Inciso V – recuperar, segundo o cronograma constante do Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD aprovado pelo ente ambiental no respectivo licenciamento, todas as áreas de preservação permanente – APP degradadas existentes no(s) parcelamento(s);

Inciso VI – recuperar os demais danos ambientais decorrentes da implantação irregular do(s) parcelamento(s) do solo, segundo cronograma constante do Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD aprovado pelo ente ambiental no respectivo licenciamento;

Inciso VII – desconstituir muros ou outros obstáculos físicos incompatíveis com a legislação pertinente ou com a formação e manutenção de corredores ecológicos, nos termos determinados pelos respectivos licenciamentos;

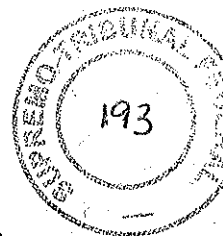
Inciso VIII – executar, nos prazos previstos no respectivo licenciamento, as obras de saneamento ambiental – redes de água, esgoto e drenagem pluvial –, de forma coordenada com os demais integrantes da Administração Pública afetos às áreas referidas, devendo, para tanto, ser observados os respectivos Planos Diretores de Saneamento Básico vigentes.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA SEGUNDA – Assume o Distrito Federal, por sua Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, as obrigações de fazer consistentes em, no prazo de 18 (dezoito) meses, a contar da data da publicação deste TAC, implementar sistema de monitoramento remoto por imagens de satélite da ocupação do solo urbano do Distrito Federal, mediante projeto piloto que abranja as áreas do Setor Habitacional Vicente Pires, do Setor Habitacional Sol Nascente, da Vila Estrutural, do pólo JK e dos Setores Habitacionais Jardim Botânico e São Bartolomeu, e de disponibilizar a consulta ao sistema de monitoramento ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e a todos os integrantes da Administração Pública do Distrito Federal cujas atribuições guardem correlação com o ordenamento territorial.

Parágrafo único – Assume o Distrito Federal, outrossim, as obrigações de fazer consistentes em estender o monitoramento por imagens de satélite da ocupação do solo urbano a todo o Distrito Federal, e de disponibilizar a consulta ao sistema de monitoramento ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e a todos os integrantes da Administração Pública do Distrito Federal cujas atribuições guardem correlação com o ordenamento territorial.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA TERCEIRA – Em complementação ao monitoramento remoto, assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em adotar medidas efetivas, integradas e coordenadas entre os vários entes públicos com competência para fiscalização, repressão e combate à ocupação irregular do solo, destinadas à imediata repressão e remoção de atos ilícitos que impliquem

[Assinaturas manuscritas]



invasão de terras, principalmente as públicas, e parcelamentos irregulares do solo no território do Distrito Federal.

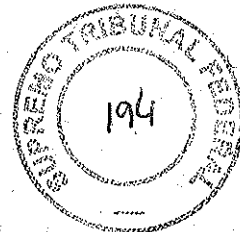
CLÁUSULA TRIGÉSIMA QUARTA – Assume o Distrito Federal a obrigação de fazer consistente em disponibilizar, no prazo de 03 (três) meses, a contar da data de publicação deste TAC, à população do Distrito Federal um número telefônico de três dígitos destinado ao serviço de DISQUE-DENÚNCIA, ao qual deve ser dada ampla publicidade, destinado a registrar as denúncias e reclamações de invasões de terras e parcelamentos irregulares do solo, tornando-o apto a deflagrar medidas de inteligência específicas para sua imediata repressão e remoção.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA QUINTA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo, nas hipóteses de parcelamentos urbanos irregulares implantados em terras particulares em que o Distrito Federal disponha de meios e instrumentos para assumir sua regularização, a obrigação de fazer consistente em adotar os mesmos parâmetros exigidos neste TAC.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA SEXTA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo, nas hipóteses em que a regularização de parcelamentos urbanos irregulares for assumida por particular, na qualidade de empreendedor, a obrigação de fazer consistente em aplicar os mesmos critérios estabelecidos no presente TAC quanto aos licenciamentos, estudos, condicionantes, exigências, limitações e compensações pertinentes.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA SÉTIMA – Assume a TERRACAP a obrigação de fazer consistente em promover as medidas necessárias à viabilização da regularização fundiária, individualizando as terras públicas e particulares, bem como implantar e manter um cadastro atualizado da situação fundiária.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA OITAVA – O Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo, assumem a obrigação de fazer consistente em publicar, na íntegra, o presente Termo de Ajustamento de Conduta no Diário Oficial do Distrito Federal e em pelo menos 2 (dois) periódicos de grande circulação no Distrito Federal, no prazo de 10 (dez) dias, contado a partir da data de sua assinatura.



DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

CLÁUSULA TRIGÉSIMA NONA – As disposições do presente Termo de Ajustamento de Conduta são aplicáveis:

Inciso I – aos parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos constantes do **ANEXO I**, que é parte essencial do presente ajuste;²³

Inciso II – às Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, cujos indicativos constam do **ANEXO II**, que é parte essencial do presente ajuste;²⁴

Inciso III – às ocupações urbanas em Áreas de Proteção de Mananciais – APM, cujos indicativos constam do **ANEXO III**, que é parte essencial do presente ajuste;²⁵

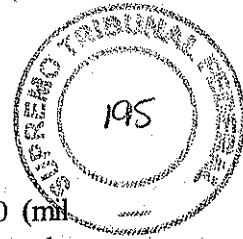
Parágrafo único – Os Anexos previstos nesta Cláusula não asseguram qualquer direito relativo à regularização fundiária, urbanística ou ambiental, que somente ocorrerá por meio do atendimento integral ao presente Termo de Ajustamento de Conduta e demais exigências legais pertinentes.

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA - Excetuadas as hipóteses nas quais a cláusula penal pelo descumprimento das obrigações ora assumidas tenha sido estipulada de forma específica, em disposição própria, sem prejuízo da responsabilização penal, administrativa e civil do agente público autor da infração, a violação injustificada a qualquer das obrigações ora pactuadas implicará o pagamento de multa diária, pela qual

²³ Relação dos parcelamentos do solo passíveis de regularização, com a devida denominação, localização e número de processo administrativo correspondente.

²⁴ Relação das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, com a devida denominação, localização e número de processo administrativo correspondente.

²⁵ Relação das APM – Áreas de Proteção de Mananciais, com a devida denominação, localização e número de processo administrativo correspondente.



responderão solidariamente os responsáveis, no valor equivalente a R\$ 1.000,00 (mil reais), a contar da data da efetiva notificação extrajudicial do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, exigível até o adimplemento da obrigação, nos termos do artigo 156 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Parágrafo primeiro – A multa ora pactuada não é substitutiva da obrigação assumida, que remanesce à aplicação desta e não exime os agentes públicos do fiel cumprimento do que foi acordado.

Parágrafo segundo – O valor correspondente às multas decorrentes da violação aos compromissos ora assumidos será revertido ao Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal – FUNAM, de que trata o art. 74 da Lei distrital n.º 41, de 13 de setembro de 1989, e deverá ser depositado na conta destinada a custear o Projeto de formação e manutenção de corredores ecológicos e recuperação de áreas de preservação permanente – APP, áreas degradadas e de reserva legal.

Parágrafo terceiro – O valor monetário das multas pactuadas será corrigido, a partir da data da efetiva notificação extrajudicial do MPDFT, com base na taxa SELIC ou outro indexador que venha a substituí-la, de acordo com as diretrizes legais traçadas pelo Poder Público Federal, de sorte a assegurar a eficácia e o valor real das multas acordadas.

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA PRIMEIRA – Salvo disposição em contrário, os prazos para o cumprimento das obrigações ora assumidas terão início a partir da data de publicação do presente Termo de Ajustamento de Conduta.

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA SEGUNDA – Este compromisso produzirá efeitos legais a partir de sua celebração, e terá eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do artigo 5.º, §6.º, da Lei n.º 7.347/85, e artigo 585, VII, do Código de Processo Civil.

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA TERCEIRA - O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios acompanhará e fiscalizará o fiel cumprimento do presente Termo de Ajustamento de Conduta, promovendo a notificação extrajudicial dos agentes e entes públicos signatários para o cumprimento específico das Cláusulas violadas ou quando se verificar omissão em cumpri-las, bem como promovendo as demandas judiciais penais (Código Penal Brasileiro), de responsabilidade pessoal dos responsáveis, nos termos da Lei nº 8.429/92 e cíveis de cobrança das multas previstas neste TAC.





CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA QUARTA – O presente Termo de Ajustamento de Conduta não obsta a tomada de outras medidas judiciais e extrajudiciais porventura julgadas cabíveis para a defesa dos direitos tutelados pelo presente Termo, caso haja descumprimento do estatuido neste instrumento ou a ocorrência de fatos trazidos ao Ministério Público que configurem a prática de ilegalidades ou irregularidades no processo de regularização dos parcelamentos do solo para fins urbanos do Distrito Federal.

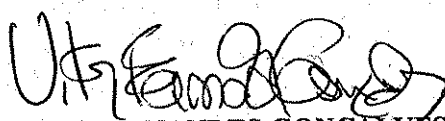
CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA QUINTA – Fica eleito o foro da Circunscrição Judiciária de Brasília para a solução de quaisquer litígios decorrentes desse Termo de Ajustamento de Conduta.


Nada mais havendo, e por estarem de acordo, rubricam e assinam o presente termo de ajustamento de conduta composto de 39 (trinta e nove) laudas impressas.

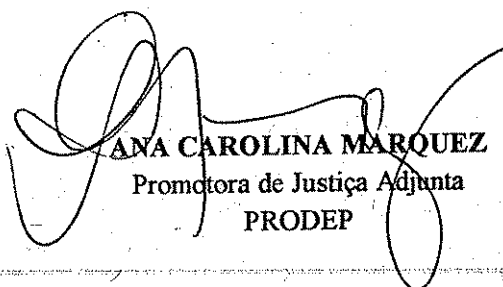
Brasília, 30 de maio de 2007.

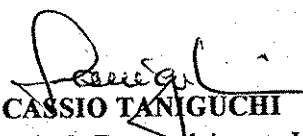

LEONARDO AZEREDO BANDARRA
Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios


JOSE ROBERTO ARRUDA
Governador do Distrito Federal


VITOR FERNANDES GONÇALVES
Corregedor-Geral do MPDFT
Coordenador da Comissão pela Portaria PGJ nº.
1.094/06

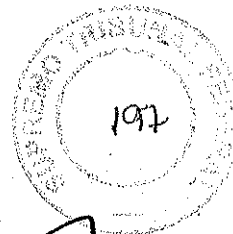

RAIMUNDO DA SILVA RIBEIRO
Secretário de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania


ANA CAROLINA MARQUEZ
Promotora de Justiça Adjunta
PRODEP

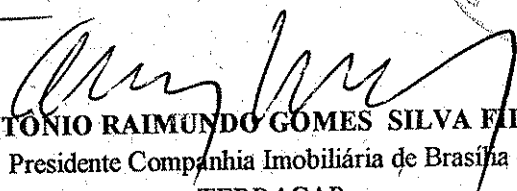

CASSIO TANIGUCHI
Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

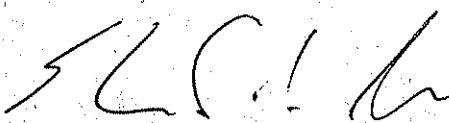


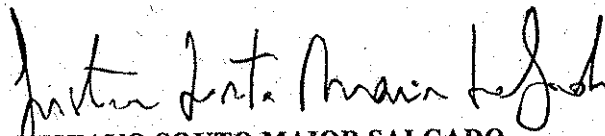
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA Nº 002/2007 – MPDFT/GDF




CARINA COSTA OLIVEIRA LEITE
Promotora de Justiça Adjunta
PRODEP

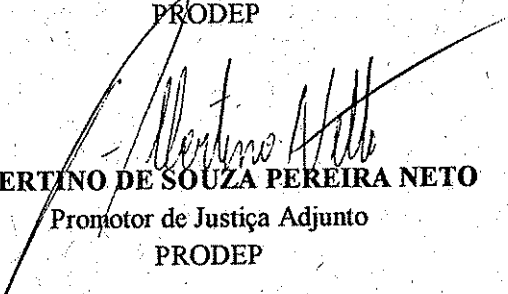

ANTÔNIO RAIMUNDO GOMES SILVA FILHO.
Presidente Companhia Imobiliária de Brasília –
TERRACAP


EDUARDO GAZZINELLI VELOZO
Promotor de Justiça
PRODEP

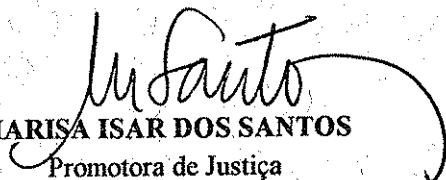

GUSTAVO SOUTO MAIOR SALGADO
Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do
Distrito Federal – Instituto Brasília Ambiental

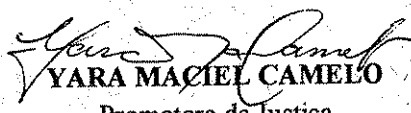
IVALDO CARVALHO G. LEMOS JÚNIOR
Promotor de Justiça
PRODEP

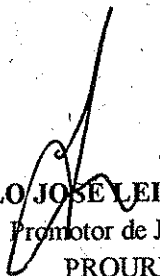
KARINA SOARES ROCHA
Promotora de Justiça Adjunta
PRODEP

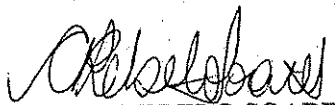

ALBERTINO DE SOUZA PEREIRA NETO
Promotor de Justiça Adjunto
PRODEP

LUCIANA MEDEIROS COSTA
Promotora de Justiça
PROURB

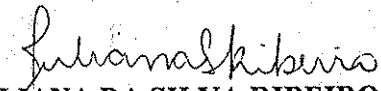

MARISA ISAR DOS SANTOS
Promotora de Justiça
PROURB

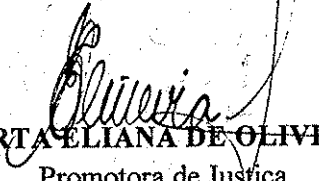

YARA MACIEL CAMELO
Promotora de Justiça
PROURB

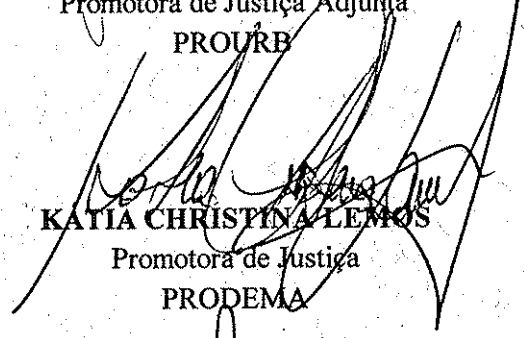

PAULO JOSÉ LEITE FARIAS
Promotor de Justiça
PROURB

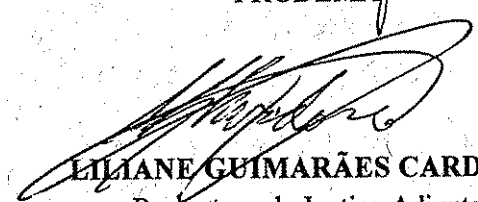

CAROLINA REBELO SOARES
Promotora de Justiça Adjunta
PROURB

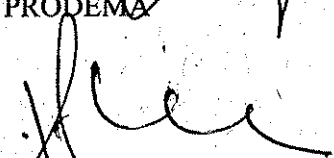


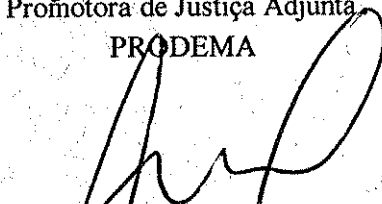

JULIANA DA SILVA RIBEIRO
Promotora de Justiça Adjunta
PROURB



MARTA ELIANA DE OLIVEIRA
Promotora de Justiça
PRODEMA

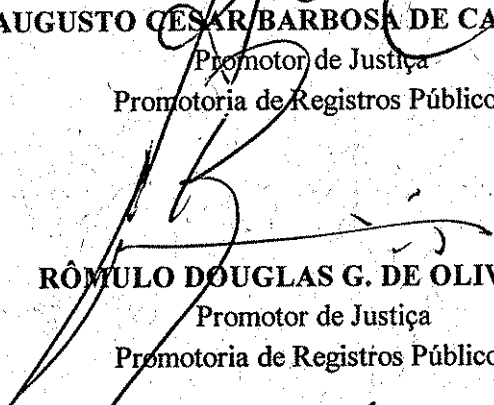

KATIA CHRISTINA LEMOS
Promotora de Justiça
PRODEMA

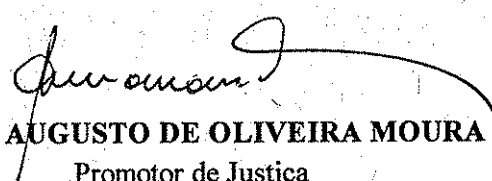

LILIANE GUIMARÃES CARDOSO
Promotora de Justiça Adjunta
PRODEMA

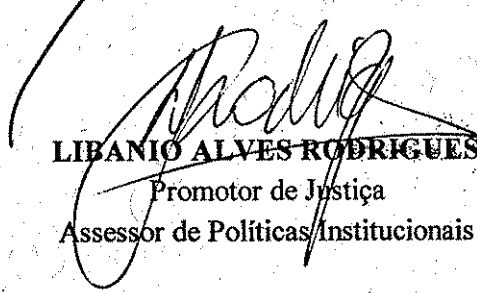

DORIVAL BARBOZA FILHO
Promotor de Justiça
Promotoria de Registros Públicos



AUGUSTO CESAR BARBOSA DE CARVALHO
Promotor de Justiça
Promotoria de Registros Públicos



MARCELO DA SILVA OLIVEIRA
Promotor de Justiça Adjunto
Promotoria de Registros Públicos


RÔMULO DOUGLAS G. DE OLIVEIRA
Promotor de Justiça
Promotoria de Registros Públicos


DÊNIO AUGUSTO DE OLIVEIRA MOURA
Promotor de Justiça
Assessor de Políticas Institucionais


LIBANIO ALVES RODRIGUES
Promotor de Justiça
Assessor de Políticas Institucionais

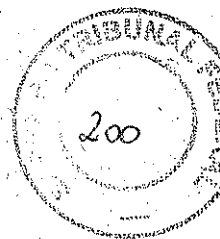

DICKEN WILLIAN LEMES SILVA
Promotor de Justiça
Assessor Cível


LUCIANA ASPER Y VALDÉS
Promotora de Justiça
Assessora Cível

ANEXO I

TABELA DOS PARCELAMENTOS URBANOS INFORMAIS IMPLANTADOS NO DISTRITO FEDERAL

ITEM	PARCELAMENTOS	N.º PROCESSO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	SETOR	GRAU DE IMPLANTAÇÃO
1	Mini Granjas do Torto	030.004.959/95	Brasília	Fora de Setor	Implantado
2	Núcleo Rural Boa Esperança	-	Brasília	Fora de Setor	Implantado
3	Rua dos Eucaliptos	-	Brasília	Fora de Setor	Implantado
4	Buritis / Adiel	-	Braziliândia	Fora de Setor	Implantado
5	Chácaras do Pulador	-	Braziliândia	Fora de Setor	Implantado
6	COOPERFRUIT (Proj. Mana I) PICAG GI	-	Braziliândia	Fora de Setor	Implantado
7	Expansão da Vila São Jose	-	Braziliândia	Fora de Setor	Implantado
8	Morada dos Passaros I	030.011.552/90	Braziliândia	Fora de Setor	Implantado
9	Núcleo Urbano 8 INCRA 8	030.007.555/95	Braziliândia	Fora de Setor	Implantado
10	Roldão PICAG Gleba 1/63	-	Braziliândia	Fora de Setor	Implantado
11	Curva da Morte	-	Candangolândia	Fora de Setor	Implantado
12	EC 21 e EC 24	-	Candangolândia	Fora de Setor	Implantado
13	Sector de Ch caras da Candangolândia	-	Candangolândia	Fora de Setor	Implantado
14	SPMS - Chácaras DF 003	-	Candangolândia	Fora de Setor	Implantado
15	Agrícola Prive Lucena Roriz	020.000.734/85	Ceilândia	Fora de Setor	Implantado
16	Chácaras Veiller PICAG 3/369	020.000.836/8	Ceilândia	Fora de Setor	Implantado
17	COOPERFRUIT - Proj. Many II 3/404	138.001.191/92	Ceilândia	Fora de Setor	Implantado
18	Fazenda Country PICAG 3/430	020.000.847/8	Ceilândia	Fora de Setor	Implantado
19	Parque Sol Nascente (Ceilândia)	250.000.194/00	Ceilândia	Sol Nascente	Implantado
20	PICAG 3/372 - sem nome	-	Ceilândia	Fora de Setor	Implantado
21	Por do Sol	-	Ceilândia	Fora de Setor	Implantado
22	Quintas Amaranite PICAG 4/491 4/492	030.011.368/90	Ceilândia	Fora de Setor	Implantado
23	Resid. Monte Verde PICAG 4/494	030.017.655/92	Ceilândia	Fora de Setor	Implantado
24	Vista Bela PICAG 4/492 e 4/493	030.005.235/89	Ceilândia	Fora de Setor	Implantado
25	Comunidade Cerâmica	-	Gama	Fora de Setor	Implantado
26	Engenho das Lages	020.000.807/85	Gama	Fora de Setor	Implantado
27	Granjas Reunidas Asa Branca	131.001.507/87	Gama	Fora de Setor	Implantado
28	Loteamento Ponte Alta de Cima	020.000.812/85	Gama	Ponte de Terra	Implantado
29	Parque do Gama	-	Gama	Ponte de Terra	Implantado
30	Projeto Agronasa	020.000.809/85	Gama	Ponte de Terra	Implantado
31	Quadra Mansões do Gama	030.017.555/92	Gama	Ponte de Terra	Implantado
32	Residencial das Palmeiras / Cooperguar	020.000.560/92	Gama	Ponte de Terra	Implantado
33	Residencial Mansões Para-so (CODAMA)	111.000.427/04	Gama	Fora de Setor	Implantado





ITEM	PARCELAMENTOS	N.º PROCESSO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	SETOR	GRAU DE IMPLANTAÇÃO
34	Residencial Ponte Alta de Cima	030.017.597/92	Gamal	Ponte de Terra	Implantado
35	Residencial Vencuturis Vent	-	Gamal	Fora de Setor	Implantado
36	Residencial Victória	-	Gamal	Fora de Setor	Implantado
37	Vila DVO (Gama)	-	Gamal	Fora de Setor	Implantado
38	Colônia Agrícola Aguas Claras	-	Guará	Bernardo Sayão	Implantado
39	Colônia Agrícola Bernardo Sayão	020.003.482/00	Guará	Bernardo Sayão	Implantado
40	Colônia Agrícola IAPI	092.005.065/95	Guará	Bernardo Sayão	Implantado
41	Chácara Oásis	020.001.202/90	Lago Norte	Fora de Setor	Implantado
42	Ocupações Diversas Chácaras Paranoá	-	Lago Norte	SHTaquari	Implantado
43	Porto Seguro	030.016.497/91	Lago Norte	Fora de Setor	Implantado
44	Privé Lago Norte I	030.014.607/89	Lago Norte	Fora de Setor	Implantado
45	Privé Lago Norte II	030.002.605/90	Lago Norte	SHTaquari	Implantado
46	Prolago (ocupações diversas privé I	030.013.870/88	Lago Norte	Fora de Setor	Implantado
47	Do Lago Sul	030.016.700/91	Lago Sul	Dom Bosco	Implantado
48	Villages Alvorada	020.000.068/90	Lago Sul	Dom Bosco	Implantado
49	Las Vegas	020.000.344/89	Paranoá	Fora de Setor	Implantado
50	Mansões Itaipu	020.000.746/85	Paranoá	São Bartolomeu	Implantado
51	Mansões Lago Sul II	030.011.346/90	Paranoá	São Bartolomeu	Implantado
52	Morada Quintas do Campo	030.011.342/90	Paranoá	Fora de Setor	Implantado
53	Privé Morada Sul Etapa C	-	Paranoá	São Bartolomeu	Implantado
54	Privé Morada Sul Etapas A e B	020.000.772/85	Paranoá	São Bartolomeu	Implantado
55	Privé Rancho Paraíso	020.000.815/85	Paranoá	Fora de Setor	Implantado
56	Privé Residencial La Font	030.011.535/90	Paranoá	Fora de Setor	Implantado
57	Quintas da Alvorada I	020.000.949/95	Paranoá	São Bartolomeu	Implantado
58	Quintas da Alvorada II	020.000.750/85	Paranoá	São Bartolomeu	Implantado
59	Quintas da Alvorada III	030.004.538/90	Paranoá	São Bartolomeu	Implantado
60	Solar da Serra I, II e III	020.000.752/85	Paranoá	Estrada do Sol	Implantado
61	Ville Montagne	030.019.120/90	Paranoá	São Bartolomeu	Implantado
62	Ass. Residencial Sul Americana	-	Planaltina	Fora de Setor	Implantado
63	Bairro N. S. Fátima	030.001.126/89	Planaltina	Arapoanga	Implantado
64	Cachoeira	030.017.587/92	Planaltina	Mestre D'armas	Implantado
65	COOHAPLAN - Itiquira	-	Planaltina	Mestre D'armas	Implantado
66	COOHAPLAN - Vila Dimas	020.000.338/94	Planaltina	Arapoanga	Implantado
67	DVO (Planaltina)	-	Planaltina	Fora de Setor	Implantado
68	Eldorado	030.017.583/92	Planaltina	Arapoanga	Implantado
69	Esperança	030.017.566/92	Planaltina	Arapoanga	Implantado



ITEM	PARCELAMENTOS	N.º PROCESSO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	SETOR	GRAU DE IMPLANTÇÃO
70	Estancia Mestre D'Armas I	020.000.252/89	Planaltina	Mestre D'Armas	Implantado
71	Estancia Mestre D'Armas II	030.017.031/92	Planaltina	Mestre D'Armas	Implantado
72	Estancia Mestre D'Armas III	030.017.030/92	Planaltina	Mestre D'Armas	Implantado
73	Estancia Mestre D'Armas IV	030.003.529/92	Planaltina	Mestre D'Armas	Implantado
74	Estancia Mestre D'Armas V	030.017.028/92	Planaltina	Mestre D'Armas	Implantado
75	Estancia Planaltina	020.000.738/85	Planaltina	Mestre D'Armas	Implantado
76	Expansao da Vila Nova Espanca	135.000.528/88	Planaltina	Mestre D'Armas	Implantado
77	Flamboyant	-	Planaltina	Arapoanga	Implantado
78	Jardim Oriente	030.013.476/88	Planaltina	Fora de Setor	Implantado
79	Loteamento Pacheco	030.014.091/93	Planaltina	Vale do Amanhecer	Implantado
80	Mansões Arapoanga	020.000.251/91	Planaltina	Arapoanga	Implantado
81	Mansões do Amanhecer	020.000.737/85	Planaltina	Arapoanga	Implantado
82	Mestre D'Armas Etapa III	-	Planaltina	Arapoanga	Implantado
83	Mestre D'Armas VI	030.017.592/92	Planaltina	Mestre D'Armas	Implantado
84	Mod. Rurais Mestre D'Armas	020.000.764/85	Planaltina	Mestre D'Armas	Implantado
85	Morada Nobre	030.011.546/90	Planaltina	Arapoanga	Implantado
86	Nosso Lar	020.000.794/85	Planaltina	Mestre D'Armas	Implantado
87	Nova Esperanca	-	Planaltina	Mestre D'Armas	Implantado
88	Nucleo Rural Taquara	-	Planaltina	Fora de Setor	Implantado
89	Park Mônaco	030.011.427/90	Planaltina	Mestre D'Armas	Implantado
90	Parque Sol Nascente (Planaltina)	-	Planaltina	Fora de Setor	Implantado
91	Portal do Amanhecer I	030.017.585/92	Planaltina	Arapoanga	Implantado
92	Portal do Amanhecer III	030.017.581/92	Planaltina	Arapoanga	Implantado
93	Portal do Amanhecer S/N	-	Planaltina	Arapoanga	Implantado
94	Portal do Amanhecer V	030.011.388/90	Planaltina	Arapoanga	Implantado
95	Portal V	-	Planaltina	Arapoanga	Implantado
96	Privé Morada Norte	020.000.587/89	Planaltina	Fora de Setor	Implantado
97	Projeto Sete	-	Planaltina	Arapoanga	Implantado
98	Quintas do Amanhecer II	030.009.303/98	Planaltina	Arapoanga	Implantado
99	Quintas do Amanhecer III	030.014.617/93	Planaltina	Arapoanga	Implantado
100	Recanto Feliz	-	Planaltina	Arapoanga	Implantado
101	Reparc. Mestre D'Armas Ch. 16	092.001.013/86	Planaltina	Arapoanga	Implantado
102	Res. São Francisco	-	Planaltina	Arapoanga	Implantado
103	Residencial Marisol	030.010.818/91	Planaltina	Arapoanga	Implantado
104	Residencial Nova Planaltina	030.017.316/92	Planaltina	Mestre D'Armas	Implantado
105	Residencial Prado	-	Planaltina	Arapoanga	Implantado

ITEM	PARCELAMENTOS	N.º PROCESSO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	ÁREA DE REGULARIZAÇÃO	GRAU DE IMPLANTAÇÃO
108	Qd. 45A Set. Mans. Sob. Set. Pinheiros	030.017.341/92	Sobradinho	ARIS - Mansões Sobradinho	Implantado
109	QMS 60B	-	Sobradinho	ARIS - Mansões Sobradinho	Implantado
110	Queima Lengol	-	Sobradinho	PUD - Interesse Social	Implantado
111	Residencial Novo Horizonte	030.017.334/92	Sobradinho	ARIS - Jardins	Implantado
112	Rua do Mato	-	Sobradinho	ARIS - Fercal II	Implantado
113	Rural Engenho Velho	030.015.658/91	Sobradinho	ARIS - Fercal I	Implantado
114	Rural Residencial Itapuã	020.000.123/92	Sobradinho	ARIS - Jardins	Implantado
115	Rural Vale das Sucupiras	030.005.844/95	Sobradinho	ARIS - Mansões Sobradinho	Implantado
116	Serra Verde	030.017.737/92	Sobradinho	PUD - Interesse Social	Implantado
117	Sol e Lua	-	Sobradinho	ARIS - Jardins	Implantado
118	Vale da Lua	020.000.224/98	Sobradinho	ARIS - Mansões Sobradinho	Implantado
119	Vale das Acácias	020.000.740/85	Sobradinho	ARIS - Mansões Sobradinho	Implantado
120	Vale do Sol	030.009.590/95	Sobradinho	ARIS - Mansões Sobradinho	Implantado
121	Vila Rabelo I e 2	-	Sobradinho	ARIS - Mansões Sobradinho	Implantado
122	Chácara 25, 26 e 27 do Nucl. Rural	-	Taguatinga	PUD - Interesse Social	Implantado
123	Colônia Agrícola Vila São José	-	Taguatinga	ARIScente Pires	Implantado
*ARIS = Área de Regularização de Interesse Social * PUD = Parcelamento Urbano Descomforme de Interesse Social					

BM. 1

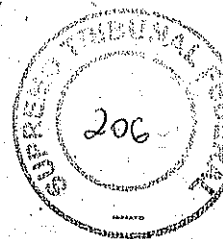


ANEXO III

TABELA DOS PARCELAMENTOS URBANOS INFORMAIS IMPLANTADOS INSERIDOS EM ÁREA DE PROTEÇÃO DE MANANCIAL NO DISTRITO FEDERAL - PDOT 1997

ITEM	PARCELAMENTOS	N.º PROCESSO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	GRAU DE IMPLANTAÇÃO	RESTRIÇÃO - APM
1	Loteamento Ponte Alta de Cima	020.000.812/85	Gama - RA II	Implantado	APM - Parte
2	Parque do Gama	-	Gama - RA II	Implantado	APM
3	Projeto Agronasa	020.000.809/85	Gama - RA II	Implantado	APM
4	Residencial das Palmeiras / Cooperguará	020.000.560/92	Gama - RA II	Implantado	APM
5	Residencial Ponte Alta de Cima	030.017.597/92	Gama - RA II	Implantado	APM
6	Residencial Vencuturis Vent	-	Gama - RA II	Implantado	APM
7	Las Vegas	020.000.344/89	Paranoá - RA VII	Implantado	APM - Parte
8	Prive Residencial La Font	030.011.535/90	Paranoá - RA VII	Implantado	APM
9	Jardim Oriente	030.013.476/85	Planaltina - VI	Implantado	APM - Parte
10	Loteamento Pacheco	030.014.091/90	Planaltina - VI	Implantado	APM
11	Mansões do Amanhecer	020.000.737/85	Planaltina - VI	Implantado	APM
12	Mod. Rurais Mestre D'Armas	020.000.764/85	Planaltina - VI	Implantado	APM
13	Parque Sol Nascente (Planaltina)	-	Planaltina - VI	Implantado	APM
14	Residencial Santos Dummont	030.011.833/89	Santa Maria - RA XIII	Implantado	APM
15	Del Lago I	030.017.317/92	Sobradinho - RA V	Implantado	APM
16	Del Lago II	-	Sobradinho - RA V	Implantado	APM - Parte
17	Fazendinha	-	Sobradinho - RA V	Implantado	APM
18	Itapuã II	-	Sobradinho - RA V	Implantado	APM
19	Mandala	-	Sobradinho - RA V	Implantado	APM
20	Núcleo Rural Mansões do Lago Oeste	030.016.422/90	Sobradinho - RA V	Implantado	APM
21	Residencial Novo Horizonte	030.017.334/92	Sobradinho - RA V	Implantado	APM
22	Rural Residencial Itapuã	020.000.123/92	Sobradinho - RA V	Implantado	APM
23	Alto da Boa Vista	-	Sobradinho - RA V	Implantado	APM - Parte

10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23



ITEM	PARCELAMENTOS	N.º PROCESSO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	SETOR	GRAU DE IMPLANTÇÃO
106	Residencial Samauma	030.004.695/92	Planaltina	Mestre D'armas	Implantado
107	Residencial Sandray	030.017.624/92	Planaltina	Arapoanga	Implantado
108	Residencial Sarandy	030.017.621/92	Planaltina	Mestre D'armas	Implantado
109	Residencial Sersan	111.006.401/94	Planaltina	Fora de Setor	Implantado
110	Residencial Veneza I	-	Planaltina	Arapoanga	Implantado
111	Residencial Veneza II	-	Planaltina	Arapoanga	Implantado
112	Rural Mestre D'Armas	020.000.793/8	Planaltina	Mestre D'armas	Implantado
113	Rural Mestre D'Armas (Recanto do Sossêgo)	030.002.395/92	Planaltina	Mestre D'armas	Implantado
114	San Sebastian	030.017.590/92	Planaltina	Arapoanga	Implantado
115	Sector de Mansões Itiquira	030.003.480/92	Planaltina	Mestre D'armas	Implantado
116	Sector de Mansões Mestre D'Armas I	030.005.568/92	Planaltina	Mestre D'armas	Implantado
117	Sector Residencial Nova Esperança	-	Planaltina	Arapoanga	Implantado
118	Vale do Amanhecer	-	Planaltina	Vale do Amanhecer	Implantado
119	Vale do Sol	030.017.588/92	Planaltina	Aprodarmas	Implantado
120	Vila Feliz	-	Planaltina	Arapoanga	Implantado
121	Vila Nova Esperança	111.003.528/94	Planaltina	Mestre D'armas	Implantado
122	Vila Nova Esperança ch. 33	135.000.580/88	Planaltina	Mestre D'armas	Implantado
123	Vivendas Nova Petrópolis	030.017.548/92	Planaltina	Fora de Setor	Implantado
124	Residencial Burtis	030.003.902/98	Recanto das Emas	Água Quente	Implantado
125	Residencial Dom Francisco	030.003.902/98	Recanto das Emas	Água Quente	Implantado
126	Residencial Dom Pedro	030.003.902/98	Recanto das Emas	Água Quente	Implantado
127	Residencial Galiléia	030.003.902/98	Recanto das Emas	Água Quente	Implantado
128	Residencial São Francisco	030.003.902/98	Recanto das Emas	Água Quente	Implantado
129	Agroubano de Brasília - CAUB I	111.008.057/93	Riacho Fundo	Fora de Setor	Implantado
130	Agroubano de Brasília - CAUB II	111.008.057/93	Riacho Fundo	Fora de Setor	Implantado
131	Colônia Agrícola Sucupira	073.006.287/90	Riacho Fundo	Fora de Setor	Implantado
132	Nova Betânia I e II	-	Samambaia	Água Quente	Implantado
133	Residencial Guarapari	030.000.326/97	Samambaia	Água Quente	Implantado
134	Salomão Elias	030.003.902/98	Samambaia	Água Quente	Implantado
135	Vila Nova - QR 603 Chacara	-	Samambaia	Fora de Setor	Implantado
136	Chácara San Francisco	030.000.626/90	Santa Maria	Tororó	Implantado
137	Chapéu de Pedra	030.005.814/94	Santa Maria	Tororó	Implantado
138	Ecológico Parque do Mirante	030.001.491/97	Santa Maria	Tororó	Implantado
139	Estância Del Rey	030.016.040/89	Santa Maria	Tororó	Implantado
140	Jardim Atlântico Sul	030.004.156/90	Santa Maria	Tororó	Implantado
141	Mansões Flamboyant	020.000.722/89	Santa Maria	Tororó	Implantado



ITEM	PARCELAMENTOS	N.º PROCESSO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	SETOR	GRAU DE IMPLANTÇÃO
142	Mansões Rurais Lago Sul	030.003.332/90	Santa Maria	Tororó	Implantado
143	Porto Rico	250.025.260/02	Santa Maria	Ribeirão	Implantado
144	Privé Lago Sul	260.034.532/04	Santa Maria	Tororó	Implantado
145	Quintas do Trevo	030.011.498/90	Santa Maria	Tororó	Implantado
146	Residencial Santa Maria	020.000.724/89	Santa Maria	Meirelles	Implantado
147	Residencial Santos Dummont	030.011.833/89	Santa Maria	Fora de Setor	Implantado
148	San Francisco II	030.016.041/89	Santa Maria	Tororó	Implantado
149	Santa Bárbara	030.004.120/90	Santa Maria	Tororó	Implantado
150	Santa Mônica	030.007.704/86	Santa Maria	Fora de Setor	Implantado
151	São Francisco III	-	Santa Maria	Tororó	Implantado
152	Chácaras Itaipú		São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
153	Cond. Itaipú		São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
154	Ecologico Village III	030.015.962/91	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
155	Estancia Jardim Botânico	030.008.659/89	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
156	Jardim Botânico I	030.011.409/90	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
157	Jardim Botânico V	030.012.901/89	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
158	Jardim Botânico VI	030.001.591/90	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
159	Jardim da Serra	-	São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
160	Jardim do Lago Qd. 02	030.003.842/92	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
161	Jardim do Lago Qd. 09	030.005.737/98	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
162	Lago Sul I	030.005.760/90	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
163	Mansões Serrana - Chácaras	020.000.757/85	São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
164	Mansões Belvedere Green	030.011.463/90	São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
165	Mansões Brauna	030.002.186/90	São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
166	Mansões California	030.000.267/90	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
167	Mirante das Paineiras	030.007.144/85	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
168	Morada de Deus	030.000.466/97	São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
169	Morro Azul	020.000.324/92	São Sebastião	Fora de Setor	Implantado
170	Morro da Cruz	030.003.116/92	São Sebastião	Fora de Setor	Implantado
171	Quinta Vermelha I e II	030.000.765/85	São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
172	Parque Jardim das Paineiras	020.000.758/85	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
173	Portal do Lago Sul	030.016.397/89	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
174	Prive Residencial Monaco	030.011.547/90	São Sebastião	Fora de Setor	Implantado
175	Quinta dos Ipes - Chacara	030.000.476/90	São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
176	Quintas Bela Vista	020.000.736/85	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
177	Quintas das Colinas	030.004.884/90	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado

ITEM	PARCELAMENTOS	N.º PROCESSO	REGIAO ADMINISTRATIVA	SETOR	GRAU DE IMPLANTAÇÃO
178	Quintas do Sol	020.000.751/85	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
179	Quintas Interlagos	020.000.786/85	São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
180	Quintas Itaipú (Cond. Rural Chácaras)	030.003.078/90	São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
181	Quintas Santa Bárbara	030.011.429/90	São Sebastião	Fora de Setor	Implantado
182	Residencial Vitória	-	São Sebastião	Fora de Setor	Implantado
183	San Diego	030.013.437/89	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
184	Sao Mateus	030.004.364/90	São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
185	Solar de Brasília	030.017.616/92	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
186	Verde	030.017.954/91	São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
187	Vila da Mata	020.000.412/91	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
188	Vila Vitória	-	São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
189	Village da Alvorada I	030.011.428/90	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
190	Village da Alvorada II	030.011.276/90	São Sebastião	Jardim Botânico	Implantado
191	Vivendas Del Rey	020.000.721/89	São Sebastião	Estrada do Sol	Implantado
192	Vila Estrutural	260.034.512/04	SCIA	Fora de Setor	Implantado
193	Alto da Boa Vista	030.017.242/92	Sobradinho	Alto da Boa Vista	Implantado
194	Alvorecer dos Pissaros	030.002.495/94	Sobradinho	Contagem	Implantado
195	Asa Branca ou Porto Real	030.017.342/92	Sobradinho	Nova Colina	Implantado
196	Associação dos Moradores Café Planalto	250.000.124/00	Sobradinho	Boa Vista	Implantado
197	Bela Vista Serrana	030.002.307/92	Sobradinho	Nova Colina	Implantado
198	Bianca	030.011.440/90	Sobradinho	Boa Vista	Implantado
199	Boa Sorte	250.000.649/01	Sobradinho	Contagem	Implantado
200	Campo Verde (Diguineia II)	030.002.235/98	Sobradinho	Nova Colina	Implantado
201	Caravelo	-	Sobradinho	Contagem	Implantado
202	Centro Com. e Res. Set. de Mans. Sobradinho	030.005.570/92	Sobradinho	Sector de Mansões	Implantado
203	Chacara Beija Flor	030.006.812/95	Sobradinho	Contagem	Implantado
204	Chacara Catavento	134.001.211/92	Sobradinho	Sector de Mansões	Implantado
205	Colina Nova Diguineia (Diguineia I)	-	Sobradinho	Nova Colina	Implantado
206	Colorado Ville	-	Sobradinho	Grande Colorado	Implantado
207	Com. Res. Setor de Ms Sobra QD 51A	-	Sobradinho	Sector de Mansões	Implantado
208	Comunidade Alto Bela Vista	-	Sobradinho	Fercal	Implantado
209	Comunidade Bananal	-	Sobradinho	Fercal	Implantado
210	Comunidade Bazevi	-	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado
211	Comunidade Boa Vista	-	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado
212	Comunidade Fercal Leste ou Fercal Leste	030.003.519/91	Sobradinho	Fercal	Implantado
213	Comunidade Lobeiral	-	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado

ITEM	PARCELAMENTOS	N.º PROCESSO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	SETOR	GRAU DE IMPLANTACÃO
214	Contagem	030.010.433/90	Sobradinho	Contagem	Implantado
215	Del Lago I	030.017.317/92	Sobradinho	Jardins	Implantado
216	Del Lago II	-	Sobradinho	Jardins	Implantado
217	Dgnéia III	-	Sobradinho	Nova Colina	Implantado
218	Fazendinha	-	Sobradinho	Jardins	Implantado
219	Fercal Oeste	-	Sobradinho	Fercal	Implantado
220	Fibral	110.000.618/99	Sobradinho	Sector de Mansões	Implantado
221	Fraternidade	-	Sobradinho	Contagem	Implantado
222	Granjas Sofia	-	Sobradinho	Boa Vista	Implantado
223	Imovel Sobradinho II (Ch c. Burtizinho)	030.006.047/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
224	Imperio dos Nobres	134.000.016/92	Sobradinho	Boa Vista	Implantado
225	Itapu/E II	-	Sobradinho	Jardins	Implantado
226	Jardim America	020.000.069/90	Sobradinho	Contagem	Implantado
227	Jardim Europa	030.004.836/90	Sobradinho	Grande Colorado	Implantado
228	Jardim Europa II	030.017.701/92	Sobradinho	Grande Colorado	Implantado
229	Jardim Ipanema	030.017.112/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
230	Lara	030.005.569/92	Sobradinho	Nova Colina	Implantado
231	Mandala	-	Sobradinho	Jardins	Implantado
232	Mansões Colorado	030.004.086/91	Sobradinho	Grande Colorado	Implantado
233	Mansões Entrelagos I, II, III e IV	030.011.275/90	Sobradinho	Jardins	Implantado
234	Mansões Sob. ou Mini-Chacaras Sobradinho	020.000.760/85	Sobradinho	Sector de Mansões	Implantado
235	Mansões Sobradinho ou Mirante da Serra	030.017.320/92	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado
236	Mansões Liberais II	030.007.213/92	Sobradinho	Sector de Mansões	Implantado
237	Mansões Petropolis	073.001.870/84	Sobradinho	Boa Vista	Implantado
238	Morada Colonial	-	Sobradinho	Nova Colina	Implantado
239	Morada dos nobres	030.000.426/90	Sobradinho	Boa Vista	Implantado
240	Morada Imperial	030.011.374/90	Sobradinho	Boa Vista	Implantado
241	Nova Colina I	020.000.916/98	Sobradinho	Nova Colina	Implantado
242	Nova Colina II	-	Sobradinho	Nova Colina	Implantado
243	Novo Horizonte	030.017.334/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
244	Novo Setor de Mansões Sobradinho	030.005.952/95	Sobradinho	Nova Colina	Implantado
245	Nucleo Rural Corrego do Ouro	-	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado
246	Nucleo Rural Mansões do Lago Oeste	030.016.422/90	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado
247	Parque Colorado	020.000.118/92	Sobradinho	Boa Vista	Implantado
248	Petropolis	030.017.626/92	Sobradinho	Nova Colina	Implantado
249	Qd. 45A Set. Mans. Sob. Set. Pinheiros	030.017.341/92	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado

ITEM	PARCELAMENTOS	N.º PROCESSO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	SETOR	GRAU DE IMPLANTAÇÃO
250	QMS 60B	-	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado
251	Quelma Lençol	-	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado
252	Quintas do Tocantins	030.011.320/90	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado
253	Recanto da Serra	030.003.698/95	Sobradinho	Nova Colina	Implantado
254	Recanto do Menie - Mod. A e B	030.017.292/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
255	Recanto dos Nobres	030.003.427/90	Sobradinho	Contagem	Implantado
256	Recanto Real	030.011.373/90	Sobradinho	Boa Vista	Implantado
257	Residencial 2001	030.017.327/92	Sobradinho	Boa Vista	Implantado
258	Residencial Bem Estar	191.000.292/95	Sobradinho	Contagem	Implantado
259	Residencial Halley	030.017.331/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
260	Residencial Jardim Vitória	-	Sobradinho	Contagem	Implantado
261	Residencial Mansões Sobradinho II	134.000.535/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
262	Residencial Mansões Sobradinho III	030.017.569/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
263	Residencial Marina	-	Sobradinho	Contagem	Implantado
264	Residencial Meus Sonhos	020.000.139/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
265	Residencial Morada	134.000.117/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
266	Residencial Novo Horizonte	030.017.334/92	Sobradinho	Jardins	Implantado
267	Residencial Planalto	030.017.343/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
268	Residencial RK	030.012.005/94	Sobradinho	Região dos Lagos	Implantado
269	Residencial Sobradinho	030.017.322/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
270	Residencial Sol Nascente	250.000.144/00	Sobradinho	Contagem	Implantado
271	Residencial Versalhes	030.017.318/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
272	Residencial Vila Verde	134.001.089/91	Sobradinho	Contagem	Implantado
273	Residencial Villa Rica	030.017.338/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
274	Residencial Vitória	-	Sobradinho	Boa Vista	Implantado
275	Rio Negro	134.000.403/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
276	Rua do Mato	-	Sobradinho	Fercal	Implantado
277	Rural Engenho Velho	030.015.658/91	Sobradinho	Fercal	Implantado
278	Rural Residencial Itapá	020.000.123/92	Sobradinho	Jardins	Implantado
279	Rural Residencial Petropolis	030.002.456/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
280	Rural Residencial Vendas Alvorada	030.017.684/92	Sobradinho	Contagem	Implantado
281	Rural Vale das Sucupiras	030.005.844/95	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado
282	Rural Vendas Colorado II	030.011.284/90	Sobradinho	Grande Colorado	Implantado
283	Serra Azul	-	Sobradinho	Setor de Mansões	Implantado
284	Serra Dourada - Etapa I	111.009.157/93	Sobradinho	Contagem	Implantado
285	Serra Dourada - Etapa II	111.009.154/93	Sobradinho	Contagem	Implantado

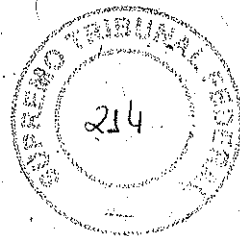
ITEM	PARCELAMENTOS	N.º PROCESSO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	SETOR	GRAU DE IMPLANTAÇÃO
286	Serra Verde	030.017.737/92	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado
287	Sector de Mansões Sobradinho QMS 44	020.001.245/92	Sobradinho	Sector de Mansões	Implantado
288	Sobradinho Novo ou Sector de Mansões	030.011.111/90	Sobradinho	Sector de Mansões	Implantado
289	Sol e Lua	-	Sobradinho	Jardins	Implantado
290	Solar de Athenas (Rur. Vivendas da Serra)	020.000.569/89	Sobradinho	Grande Colorado	Implantado
291	Solar dos Nogueiras	-	Sobradinho	Nova Colina	Implantado
292	Uberaba	-	Sobradinho	Nova Colina	Implantado
293	Vale da Lua	020.000.224/98	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado
294	Vale das Acacias	020.000.740/85	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado
295	Vale do Sol	030.009.590/95	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado
296	Vale Verde	111.000.617/99	Sobradinho	Sector de Mansões	Implantado
297	Vila Centro Sul	-	Sobradinho	Contagem	Implantado
298	Vila Rabelo I e 2	-	Sobradinho	Fora de Setor	Implantado
299	Vila Rosada	-	Sobradinho	Contagem	Implantado
300	Vivendas Alvorada	030.011.387/90	Sobradinho	Contagem	Implantado
301	Vivendas Bela Vista	030.004.808/90	Sobradinho	Grande Colorado	Implantado
302	Vivendas Campestre	030.016.347/89	Sobradinho	Contagem	Implantado
303	Vivendas Colorado	030.013.324/89	Sobradinho	Grande Colorado	Implantado
304	Vivendas da Serra	030.002.185/90	Sobradinho	Contagem	Implantado
305	Vivendas Friburgo I, II e III	030.006.831/92	Sobradinho	Grande Colorado	Implantado
306	Vivendas Lago Azul	030.011.279/90	Sobradinho	Grande Colorado	Implantado
307	Vivendas Paraíso	020.000.438/89	Sobradinho	Contagem	Implantado
308	Vivendas Serranas	030.011.520/90	Sobradinho	Boa Vista	Implantado
309	Chácaras 25, 26 e 27 do Nucl. Rural	-	Taguatinga	Fora de Setor	Implantado
310	Colônia Agrícola Arniquireira	030.004.879/99	Taguatinga	Arniquireiras	Implantado
311	Colônia Agrícola Samambaia	030.009.901/92	Taguatinga	Vicente Pires	Implantado
312	Colônia Agrícola Vereda da Cruz	073.000.930/99	Taguatinga	Arniquireiras	Implantado
313	Colônia Agrícola Vereda Grande	-	Taguatinga	Arniquireiras	Implantado
314	Colônia Agrícola Vicente Pires	111.001.993/97	Taguatinga	Vicente Pires	Implantado
315	Colônia Agrícola Vila São José	-	Taguatinga	Vicente Pires	Implantado
316	COOPERVILLE	-	Taguatinga	Fora de Setor	Implantado



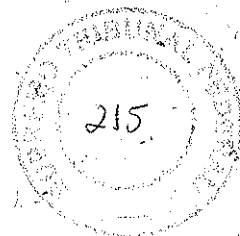
ANEXO II

**TABELA DOS PARCELAMENTOS URBANOS INFORMAIS IMPLANTADOS INSERIDOS EM ÁREAS DE
REGULARIZAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

ITEM	PARCELAMENTOS	N.º PROCESSO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	ÁREA DE REGULARIZAÇÃO	GRAU DE IMPLANTAÇÃO
1	Buritis / Adiel	-	Brazilândia	PUD - Interesse Social	Implantado
2	Chácaras do Pulador	-	Brazilândia	PUD - Interesse Social	Implantado
3	COOPERFRUIT (Proj. Mana I) PICAG	-	Brazilândia	PUD - Interesse Social	Implantado
4	Expansão da Vila São José	-	Brazilândia	PUD - Interesse Social	Implantado
5	Morada dos Passaros I	030.011.562/90	Brazilândia	PUD - Interesse Social	Implantado
6	Núcleo Urbano 8 INCRA 8	030.007.555/95	Brazilândia	PUD - Interesse Social	Implantado
7	Agrícola Prive Lucena Roriz	020.000.734/85	Ceilândia	PUD - Interesse Social	Implantado
8	Parque Sol Nascente (Ceilândia)	250.000.194/00	Ceilândia	ARIS - Sol Nascente	Implantado
9	PICAG 3/372 - sem nome	-	Ceilândia	PUD - Interesse Social	Implantado
10	Por do Sol	-	Ceilândia	ARIS - Pôr do Sol	Implantado
11	Quintas Amarante PICAG 4/491 4/492	030.011.368/90	Ceilândia	PUD - Interesse Social	Implantado
12	Vista Bela PICAG 4/492 e 4/493	030.005.235/89	Ceilândia	PUD - Interesse Social	Implantado
13	Engenho das Lages	020.000.807/85	Gama	PUD - Interesse Social	Implantado
14	Grânias Reunidas Asa Branca	131.001.507/87	Gama	PUD - Interesse Social	Implantado
15	Las Vegas	020.000.344/89	Paranoál	PUD - Interesse Social	Implantado
16	Prive Rancho Paraiso	020.000.815/85	Paranoál	PUD - Interesse Social	Implantado
17	Cachoeira	030.017.587/92	Planaltina	ARIS - Mestre D'armas I	Implantado
18	COOHAPLAN - Itiquira	-	Planaltina	ARIS - Mestre D'armas I	Implantado
19	COOHAPLAN Dimas	020.000.338/92	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
20	DVO (Planaltina)	-	Planaltina	ARIS - Mestre D'armas III	Implantado
21	Esperança	030.017.566/92	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
22	Estancia Mestre D'Armas I	020.000.252/89	Planaltina	ARIS - Mestre D'armas I	Implantado
23	Estancia Mestre D'Armas II	030.017.031/92	Planaltina	ARIS - Mestre D'armas I	Implantado
24	Estancia Mestre D'Armas III	030.017.030/92	Planaltina	ARIS - Mestre D'armas I	Implantado
25	Estancia Mestre D'Armas IV	030.003.529/92	Planaltina	ARIS - Mestre D'armas I	Implantado
26	Estancia Mestre D'Armas V	030.017.028/92	Planaltina	ARIS - Mestre D'armas I	Implantado
27	Estancia Planaltina	020.000.738/85	Planaltina	ARIS - Mestre D'armas I	Implantado
28	Expansão da Vila Nova Espanca	135.000.528/88	Planaltina	ARIS - Mestre D'armas I	Implantado
29	Flamboyant	-	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
30	Loteamento Pacheco	030.014.091/93	Planaltina	ARIS - Vale do Amanhecer	Implantado
31	Mansões Arapoanga	020.000.251/91	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
32	Mansões do Amanhecer	020.000.737/85	Planaltina	ARIS - Aprodarmas III	Implantado
33	Mestre D'Armas Etapa III	-	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado



ITEM	PARCELAMENTOS	N.º PROCESSO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	ÁREA DE REGULARIZAÇÃO	GRAU DE IMPLANTAÇÃO
34	Mestre D'Armas VI	030.017.592/92	Planaltina	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
35	Mod. Rurais Mestre D'Armas	020.000.764/85	Planaltina	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
36	Morada Nobre	030.011.546/92	Planaltina	ARIS - Aprodarmas I	Implantado
37	Nosso Lar	020.000.794/85	Planaltina	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
38	Nova Esperança	-	Planaltina	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
39	Park Monacó	030.011.427/90	Planaltina	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
40	Parque Sol Nascente (Planaltina)	-	Planaltina	PUD - Interesse Social	Implantado
41	Portal do Amanhecer I	030.017.585/92	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
42	Portal do Amanhecer III	030.017.581/92	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
43	Portal do Amanhecer S/N	-	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
44	Portal do Amanhecer V	030.011.388/95	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
45	Portal V	-	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
46	Privé Morada Norte	020.000.587/89	Planaltina	PUD - Interesse Social	Implantado
47	Projeto Sete	-	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
48	Quintas do Amanhecer II	030.009.303/98	Planaltina	ARIS - Aprodarmas II	Implantado
49	Quintas do Amanhecer III	030.014.617/90	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
50	Recanto Feliz	-	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
51	Reparc. Mestre D'Armas Ch. 16	092.001.013/86	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
52	Res. São Francisco	-	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
53	Residencial Marisol	030.010.818/91	Planaltina	ARIS - Arapoanga II	Implantado
54	Residencial Nova Planaltina	030.017.316/92	Planaltina	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
55	Residencial Prado	-	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
56	Residencial Samauma	030.004.695/92	Planaltina	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
57	Residencial Sandray	030.017.624/92	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
58	Residencial Sandy	030.017.621/92	Planaltina	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
59	Residencial Veneza I	-	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
60	Residencial Veneza II	-	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
61	Rural Mestre D'Armas (Recanto do Sossego)	030.002.395/92	Planaltina	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
62	San Sebastian	030.017.590/92	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
63	Sector de Mansões Itiquira	030.003.480/92	Planaltina	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
64	Sector de Mansões Mestre D'Armas I	030.005.568/92	Planaltina	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
65	Sector Residencial Nova Esperança	-	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
66	Vale do Amanhecer	-	Planaltina	ARIS - Vale do Amanhece	Implantado
67	Vale do Sol	030.017.588/92	Planaltina	ARIS - Aprodarmas II	Implantado
68	Vila Feliz	-	Planaltina	ARIS - Arapoanga I	Implantado
69	Vila Nova Esperança	111.003.528/94	Planaltina	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado
70	Vila Nova Esperança ch. 33	135.000.580/88	Planaltina	ARIS - Mestre D'Armas I	Implantado



ITEM	PARCELAMENTOS	N.º PROCESSO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	ÁREA DE REGULARIZAÇÃO	GRAU DE IMPLANTAÇÃO
71	Vivendas Nova Petrópolis	030.017.548/92	Planaltina	ARIS - Mestre D'armas III	Implantado
72	Residencial Buritis	030.003.902/98	Recanto das Emas	ARIS - Água Quente	Implantado
73	Residencial Dom Francisco	030.003.902/98	Recanto das Emas	ARIS - Água Quente	Implantado
74	Residencial Dom Pedro	030.003.902/98	Recanto das Emas	ARIS - Água Quente	Implantado
75	Residencial Galiléia	030.003.902/98	Recanto das Emas	ARIS - Água Quente	Implantado
76	Residencial São Francisco	030.003.902/98	Recanto das Emas	ARIS - Água Quente	Implantado
77	Nova Betânia I e II	-	Samambaia	ARIS - Água Quente	Implantado
78	Residencial Guarapari	030.000.326/97	Samambaia	ARIS - Água Quente	Implantado
79	Salomão Elias	030.003.902/98	Samambaia	ARIS - Água Quente	Implantado
80	Porto Rico	250.025.260/02	Santa Maria	ARIS - Ribeirão	Implantado
81	Residencial Santa Maria	020.000.724/89	Santa Maria	ARIS - Meirelles	Implantado
82	Chácara Itaipú	-	São Sebastião	ARIS - Estrada do Sol	Implantado
83	Cond. Itaipú	-	São Sebastião	ARIS - Estrada do Sol	Implantado
84	Jardim da Serra	-	São Sebastião	ARIS - Estrada do Sol	Implantado
85	Mansões Brauna	030.002.186/90	São Sebastião	ARIS - Estrada do Sol	Implantado
86	Morro da Cruz	030.003.116/92	São Sebastião	ARIS - Morro da Cruz	Implantado
87	Quinta dos Ipes - Chacaras	030.000.476/90	São Sebastião	ARIS - Estrada do Sol	Implantado
88	Quintas Itaipú (Cond. Rural Chácara)	030.003078/90	São Sebastião	ARIS - Estrada do Sol	Implantado
89	Residencial Vitória	-	São Sebastião	ARIS - Morro da Cruz	Implantado
90	Vila Vitória	-	São Sebastião	ARIS - Estrada do Sol	Implantado
91	Vivendas Del Rey	020.000.721/89	São Sebastião	ARIS - Estrada do Sol	Implantado
92	Vila Estrutural	260.034.512/04	SCIA	ARIS - Estrutural	Implantado
93	Centro Com. e Res. Set. de Mans. Sobradinho	030.005.570/92	Sobradinho	ARIS - Mansões Sobradinho	Implantado
94	Comunidade Alto Bela Vista	-	Sobradinho	ARIS - Fercal I	Implantado
95	Comunidade Bananal	-	Sobradinho	ARIS - Fercal I	Implantado
96	Comunidade Bazevi	-	Sobradinho	PUD - Interesse Social	Implantado
97	Comunidade Boa Vista	-	Sobradinho	PUD - Interesse Social	Implantado
98	Comunidade Fercal Leste ou Fercal Leste	030.003.519/91	Sobradinho	ARIS - Fercal I	Implantado
99	Comunidade Lobeiral	-	Sobradinho	PUD - Interesse Social	Implantado
100	Del Lago I	030.017.317/92	Sobradinho	ARIS - Jardins	Implantado
101	Del Lago II	-	Sobradinho	ARIS - Jardins	Implantado
102	Fazendinha	-	Sobradinho	ARIS - Jardins	Implantado
103	Fercal Oeste	-	Sobradinho	ARIS - Fercal III	Implantado
104	Imovel Sobradinho II (Ch c. Buritizinho)	030.006.047/92	Sobradinho	ARIS - Contagem	Implantado
105	Itapua II	-	Sobradinho	ARIS - Jardins	Implantado
106	Mandala	-	Sobradinho	ARIS - Jardins	Implantado
107	Mansões Sobradinho ou Mirante da Serra	030.017.320/92	Sobradinho	ARIS - Mansões Sobradinho	Implantado